

El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana

José Juan Sánchez González*

El artículo realiza un breve recorrido histórico por la administración pública mexicana desde el siglo XVI hasta el XXI, para describir el proceso de cambio institucional en la administración pública en México mediante dos mecanismos: la reforma y la modernización administrativa. La transformación institucional por la reforma comienza a partir de la reforma borbónica en la época virreinal, para transitar en el México independiente hacia las siete reformas administrativas más importantes: la de 1833, la creación de la Secretaría de Fomento en 1853, la de Juárez (1857), los cambios después de la revolución (1910), las que corresponden al periodo de 1917 a 1970, las reformas administrativas de 1970-1976 y la del periodo 1976-1982. Asimismo, se analiza la transformación institucional mediante los programas de modernización: descentralización, simplificación, modernización administrativa, combate a la corrupción y fomento a la transparencia, y mejoramiento de la gestión. A partir del nuevo institucionalismo se parte de la premisa de North (1995), en el sentido de que el “cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico” (North, 1995, 3). Esta idea es aplicada a la administración pública en México para sostener que, además del cambio institucional en la reforma y la modernización, la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), que da origen al Instituto Federal de Acceso a la Información (2003), la puesta en marcha del servicio profesional de carrera (2003) y la creación de la Secretaría de la Función Pública (2003), son hechos que buscan, de manera incremental, un cambio institucional en el aparato gubernamental.

Palabras clave: administración pública, reforma administrativa, modernización, gestión, corrupción.

* José Juan Sánchez González es profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, campus Zumpango. Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Premio INAP 1997 y mención honorífica del Premio IAPEM 2001. Investigador nacional nivel I del SNI y perfil PROMEP. Km 3.5, Camino Viejo a Jilotzingo, Valle Hermoso, Zumpango, Estado de México, 50000. Tel. 01 (591) 917-2702, fax 01 (591) 917-4140. Correo-e cameralista@hotmail.com.

Artículo recibido el 3 de mayo de 2004 y aceptado el 24 de septiembre de 2008.

*Institutional Change in the Reform and Modernization
of the Mexican Government*

The article takes a brief tour of the historic Mexican government since the sixteenth to the twenty first century, to describe the process of institutional change in government in Mexico through two mechanisms: the reform and administrative modernization. The institutional transformation via the reform starts with the Bourbon reform in the viceregal era, to transit in Independent Mexico towards the seven most important administrative reforms: the 1833, the creation of the Secretariat Building (1853), Juárez reform (1857), changes after the revolution (1910), those which correspond to the period 1917 to 1970, the administrative reform (1970-1976) and the reform of the 1976-1982 period. It also examines the institutional transformation via the modernization programs: decentralization, simplification, administrative modernization, fighting corruption and promoting transparency, and improvement of management. From the new institutional framework is based on the premise of North (1995), in the sense that the “institutional change shapes the way in which societies evolve over time, making it the key to understand the historical change” (North, 1995, 3). This idea is applied to public administration in Mexico to argue that, in addition to the stages of institutional reform and modernization, the issuance of the Federal Law of Transparency and Access to Public Information (2003), which gives rise to the Federal Institute of Access to Information Government (2002), the launch of the service career (2003) and the creation of the Ministry of Public Administration (2003), are events that are intended to achieve an institutional change in the government apparatus in an incremental way.

Keywords: public administration, administrative reform, modernization, management, corruption.

NUEVO INSTITUCIONALISMO Y CAMBIO INSTITUCIONAL

Durante la década de 1950, la teoría de las organizaciones sufre cambios fundamentales (Vergara, 1997, 11). En una primera etapa, el paradigma racional que dominaba hasta entonces la disciplina fue cuestionado seriamente en los trabajos de Herbert Simon (1955, 1957 y 1976). Simon argumenta que los seres humanos no optimizan en sus decisiones organizacionales debido a dos razones: primero, porque su capacidad cognoscitiva es limitada, por lo que no son capaces de procesar toda la información del problema; segundo, porque las decisiones organizacionales normalmente se toman bajo severas restricciones de tiempo y presupuesto. Por lo tanto, concluye Simon, el modelo racional de toma de decisiones

como objetivo de optimización de los recursos organizacionales es irreal e inalcanzable.

Simon propone un modelo de racionalidad limitada que deja de lado el propósito de encontrar la alternativa óptima y no tiene la necesidad de examinar exhaustivamente todo el abanico de alternativas posibles. El modelo de racionalidad limitada es la base sobre la que March y Simon constituyen su análisis organizacional (March y Simon, 1969). El modelo introduce nuevos elementos en el estudio de toma de decisiones. El más importante es reconocer que las organizaciones operan con escasos recursos al tomar una decisión: el tiempo, la información y la capacidad para procesar son limitados. Las organizaciones tienen una capacidad limitada de atención organizacional.

En una segunda etapa, a principios de 1970, March, Olsen y Cohen propusieron un modelo alternativo al de racionalidad limitada para describir el proceso de toma de decisiones en las organizaciones (Cohen, March y Olsen, 1972). El modelo de botes de basura (*garbage can model*) incluye el elemento temporal en el estudio de las decisiones organizacionales. En este modelo las soluciones no son diseñadas para resolver un problema en particular; por el contrario, toda organización tiene permanentemente disponible un abanico de soluciones posibles que flotan en sus instancias decisorias. Cuando un problema aparece en la agenda de la organización, le es asignada una solución ya existente, situación que se presenta de manera fortuita y no planeada.

Más adelante, March y Olsen radicalizan aún más su crítica al concepto de racionalidad. Insisten en que este concepto deforma de manera fundamental la comprensión de los procesos de toma de decisiones en las organizaciones (March y Olsen, 1984). Su argumento principal es que el concepto de preferencia no es compatible con la evidencia del comportamiento organizacional: las preferencias cambian a menudo, son ambiguas y en ocasiones los agentes pueden incluso tener preferencias inconsistentes.

El conductismo y la elección racional son dos transformaciones que constituyen el telón de fondo contra el cual nació el nuevo institucionalismo en el contexto de las ciencias sociales. Los conductistas argumentaban que, para entender la política y explicar los resultados, los análisis no debe-

rían enfocarse en los atributos formales de las instituciones gubernamentales, sino en la distribución informal del poder, en las actitudes y en el comportamiento político (Romero, 1991; 9). Por lo que respecta a la elección racional en relación con la administración pública, representa una faceta del trabajo en la economía neoclásica que tiene las implicaciones más radicales para la teoría de la disciplina. En esta vertiente, se considera al individuo como la unidad básica de su análisis, de modo que el tradicional “hombre económico” es remplazado por el “hombre que toma decisiones” (Guerrero, O., 2000, 285).

El estudio de las instituciones experimenta un renacimiento en todas las ciencias sociales. En algunos sectores este desarrollo es una reacción contra la revolución conductual de décadas anteriores, la cual interpretó la conducta económica y política colectiva como la consecuencia agregada de la elección individual. Los conductistas consideraban a las instituciones epifenoménicas la simple suma de las propiedades en el nivel individual; pero su omisión del contexto social y de la permanencia de las instituciones sociales trajo un costo muy alto, en especial en un mundo en que “las instituciones sociales, políticas y económicas se han expandido, se han vuelto considerablemente más complejas y cuentan con más recursos y *prima facie* son más importantes para la vida colectiva” (March y Olsen, 1984, 734).

El nuevo institucionalismo es un enfoque teórico que ha aparecido en las ciencias sociales anglosajonas durante los últimos 20 años como una reacción en contra del éxito del enfoque racional. Típicamente, los modelos racionales prestan poca atención e importancia al contexto en que se desenvuelven los agentes. En estos modelos, la interacción entre agentes está libre de toda *fricción*, por lo cual es suficiente conocer las preferencias de los individuos y asumir las premisas del modelo racional para reducir su comportamiento (Vergara, 1997, 16 y 17). Por el contrario, el nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales –políticos, sociales, económicos, culturales– dentro de los que actúan los individuos influyen de manera determinante sobre su comportamiento.

Los primeros defensores del nuevo institucionalismo, especialmente James March y Johan Olsen, quienes dieron nombre al movimiento (1984),

hicieron declaraciones positivas acerca de lo que creían que la teoría política empírica debía ser. Afirmaban, que los enfoques conductista y de elección racional, visiones que habían caracterizado las teorías de la política desde 1950, se caracterizaban por ser contextualistas, reduccionistas, utilitarias, instrumentalistas y funcionalistas (March y Olsen, 1997, 33). A partir de estas críticas de la ciencia política de la época, March y Olsen propusieron crear un nuevo institucionalismo, el cual reemplazaría las cinco principales características de la ciencia política por una concepción que colocara la acción colectiva en el centro del análisis en las ciencias sociales.

Desde la perspectiva institucional, el objetivo de los estudios políticos no es analizar el enfrentamiento, sino los mecanismos de formación del consenso y la creación de metas colectivas en la sociedad. En consecuencia, la unidad de análisis no es el individuo ni sus preferencias, sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político y que es conocido como marco institucional (Vérgara, 1997, 9 y 10). La proposición teórica del nuevo institucionalismo está basada en la idea de que las instituciones son pautas o normas de conducta en una sociedad, y son un elemento fundamental dentro de la misma, ya que ejercen un efecto directo e indirecto en el comportamiento de los individuos presentes en el sistema sociopolítico. Sostiene que la explicación de la política tiene como uno de sus factores el efecto de las instituciones sobre la sociedad (Cavadías, 2001, 14).

Para el nuevo institucionalismo, la estabilidad es resultado de la obediencia a conjuntos de reglas que norman la actividad económica. Estas reglas pueden ser formales e informales y su obediencia está garantizada debido a la amenaza de sanciones a quienes las transgredan. El cambio institucional consiste en ajustes marginales a estos conjuntos de reglas y a sus propios mecanismos de sanción; los agentes del cambio son individuos y la organización que intenta maximizar sus preferencias respondiendo al conjunto de incentivos que existe en el arreglo institucional (North, 1995, 15). En ese sentido, el cambio siempre es incremental y adaptativo (Sánchez, 2006, 103).

El cambio institucional es una categoría esencial dentro del nuevo institucionalismo económico. El argumento básico del cambio institucional es,

según Peters (2003), que a través de un proceso de aprendizaje las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas. Los cambios en el entorno constituyen un conjunto de oportunidades para la institución, así como una amenaza para las pautas de comportamiento establecidas. Además, se afirma la índole casi aleatoria del cambio en las organizaciones públicas, en contraste con los programas de reformas altamente deliberados asumidos por otras visiones de las instituciones, especialmente las basadas en la elección racional (Peters, 2003, 57).

Desde esta perspectiva el cambio institucional no es necesariamente funcional, sino que las instituciones públicas pueden leer mal las señales emitidas por la sociedad y responder de un modo disfuncional (Sánchez, 2008, 102 y 103). No obstante, teniendo en cuenta el modelo adaptativo propuesto, las instituciones tendrán reiteradas oportunidades de ajustar su comportamiento. La base normativa de la institución es una importante fuente de orientación para determinar qué cambios son adecuados y cuáles no lo son, de modo que no haya necesidad de calcular ampliamente los resultados, como sería el caso según la lógica de las consecuencias. Además, rara vez el cambio es el ejercicio racional, planificado, que se encuentra en los planes estratégicos, sino que más bien tiende a ser emergente y más orgánico.

Nuestro punto de vista sugiere que el cambio no es frecuente ni rutinario, porque es costoso y difícil. Cuando el cambio ocurre, afirmamos, probablemente es episódico, marcado por breves periodos de crisis o intervención decisiva, y seguido de periodos largos de estabilidad o desarrollo dependiente de la trayectoria (Powell, 2001, 255).

El cambio institucional es un proceso complicado porque los cambios habidos al margen pueden ser consecuencia de los cambios en cuanto a normas, limitaciones informales y diversas clases de efectividad y observancia coercitiva. Además, generalmente las instituciones cambian de un modo incremental, no de un modo discontinuo. De acuerdo con North, cómo y por qué cambian incrementalmente y por qué razón inclusive los cambios discontinuos (revoluciones y conquistas) no son nunca totalmente discon-

tinuos sino un resultado del encajonamiento de limitaciones informales en las sociedades (North, 1995, 17) se debe a que el cambio incremental proviene de las percepciones de los empresarios en organismos políticos y económicos que les indican que podrían reeditarles más si alteraran en un cierto grado el marco institucional existente.

De acuerdo con esta breve descripción de los argumentos neoinstitucionales, el cambio en las instituciones obedece a patrones racionales relativamente convencionales: actores racionales que intentan maximizar sus preferencias respetando ciertas reglas del juego y que son capaces de calcular sus beneficios potenciales si se modificaran algunas de estas reglas. Estos actores son capaces de movilizar recursos para luchar por las modificaciones que a ellos les resultan más convenientes (Vergara, 1997, 2021). Esta concepción del cambio institucional sugiere una evolución hacia arreglos institucionales eficaces; sin embargo, North señala que los mercados son imperfectos, la información incompleta y los costos de transacción elevados, todo lo cual ocasiona una situación de relativa incertidumbre para el ejercicio del cálculo racional. En estas circunstancias, los actores recurren a ideologías, teorías y modelos históricos determinados para tratar de interpretar la realidad (North, 1993, 159).

Por su parte, March y Olsen argumentan que el comportamiento de los individuos se explica más fácilmente con base en los roles asignados en la organización y en las reglas institucionales que los norman, que con base en el supuesto de que los individuos son agentes racionales en busca de maximizar sus intereses. A partir de esta idea, elaboran un modelo de toma de decisiones para explicar el comportamiento institucional denominado “la lógica de lo apropiado” (March y Olsen, 1997, 40).

Este modelo consiste en el entramado de normas y tradiciones institucionales. En él, los actores deciden no con la expectativa de maximizar sus preferencias, sino con la idea de ser congruentes con las responsabilidades que tienen asignadas según las normas y tradiciones institucionales. La lógica de lo apropiado implica un doble ejercicio por parte del individuo que se enfrenta a una decisión: primero, el individuo debe identificar quién es él dentro de la organización, es decir, cuál es su papel como actor organizacio-

nal y segundo, debe decidir qué acciones son las apropiadas para su papel en una circunstancia dada, de acuerdo con las normas de la institución.

En este ensayo se intenta confirmar la tesis de March y Olsen, en el sentido de que las reformas administrativas tienden a ser ambiguas, puestas en práctica sólo a medias y finalmente olvidadas por sus promotores para prestar atención a problemas más graves y urgentes (March y Olsen, 1997, 45). Estos autores argumentan que la reforma institucional es un proceso de adaptación que ocurre con base en interacciones entre medio ambiente e institución. Por una parte, existe una inercia de las rutinas y otras prácticas institucionales que tienden a la estabilidad y, por otra, están las presiones que el medio ambiente ejerce sobre la institución para que cambie. Esta tensión genera una situación parecida a un modelo de *botes de basura*: la institución tratará de adaptarse a las demandas del medio ambiente y para lograrlo echará mano de las soluciones que se encuentren disponibles en su repertorio organizacional (Vergara, 1997, 30). Mientras más tiempo se encuentre una solución presente en la agenda de soluciones posibles, más posibilidades tendrá de ser utilizada y eventualmente influir en el desarrollo de la organización.

A continuación se presenta un esquema de estudio histórico que permita enfocar la propuesta de estudio (cuadro 1). A partir de estas breves consideraciones se puede ubicar una vieja institucionalidad tradicional, así como las condiciones para el surgimiento de una nueva institucionalidad administrativa. El esquema es producto de una revisión sistemática de los libros más representativos en el estudio del aparato gubernamental y que presentan diversas orientaciones temáticas, conceptuales y metodológicas (García, 1983; Flores, 1988; Fernández, 1978 y 1980; Guerrero, 1987, 1989 y 1997; Pardo, 1993; Carrillo, 1980a, 1980b y 1982; Rives, 1984; Martínez, 1985; Pichardo, 1974 y 1984), pero que tienen algo en común: explican el surgimiento y desarrollo de instituciones y organizaciones en la administración pública mexicana.

En este contexto, la administración pública mexicana se encuentra en un proceso histórico de cambio institucional que representa una transición para pasar de un sistema de lealtades personales a un sistema institucional, basado en el fortalecimiento y apego a las instituciones, a partir de nuevas

CUADRO 1. Cambio institucional en la administración pública mexicana

<i>Siglo XVIII</i>	<i>Siglo XIX</i>	<i>Siglo XX</i>	<i>Siglo XXI</i>
<ul style="list-style-type: none"> • La administración pública en la Colonia. • La reforma borbónica en la Colonia. 	<ul style="list-style-type: none"> • La administración pública en la independencia. • La administración pública congresional. • La primera reforma administrativa en 1833. • La segunda reforma administrativa con la creación de la Secretaría de Fomento en 1853. • La administración pública en la Reforma. • La tercera reforma administrativa de Juárez en 1857. • La administración pública dictatorial. 	<ul style="list-style-type: none"> • La administración pública en la revolución. • La cuarta etapa con las reformas introducidas en 1917. • La administración pública caudillista. • La administración pública presidencialista. • La quinta etapa de la reforma administrativa con cambios antes de 1970. • La sexta reforma administrativa en el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, en el periodo de 1971 a 1976. • La séptima reforma administrativa en el gobierno de José López Portillo, en el periodo de 1977 a 1982. • La administración pública neoliberal. • Programa de Descentralización Administrativa (1983-1988). • Programa de Simplificación Administrativa (1989-1994). • Programa de Modernización de la Administración Pública (1994-2000). 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Combate a la Corrupción y Transparencia de la APF (2001-2006). • Modelo estratégico de innovación (2001-2006). • Agenda de Buen Gobierno (2002-2006) • Ley de Transparencia y Acceso a la Información y creación del IFAI (2002). • Ley del Servicio Profesional de Carrera y creación de la Secretaría de la Función Pública (2003). • Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión (2008).

Fuente: elaboración propia.

reglas en el ámbito gubernamental. Este proceso de cambio institucional ha prevalecido durante más de un siglo. El sistema de botín (sistema de despojo), producto de un perfil patrimonialista, corporativista y de reparto, ha comenzado a cambiar debido a la aprobación de cuatro medidas fundamentales: 1) la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (2002); 2) derivada de esta ley, la creación del IFAI (2003); 3) la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, y 4) la creación de la Secretaría de la Función Pública, en sustitución de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Sánchez, 2004). A la etapa de

reforma y a la de modernización administrativa les hacía falta, para propiciar un cambio institucional definitivo, la transparencia y la rendición de cuentas, así como un servicio profesional de carrera basado en el mérito, la idoneidad y la continuidad en el cargo basado en el desempeño.

DE LA REFORMA BORBÓNICA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XX

El origen primigenio de la administración colonial es la centralización de atribuciones, facultades y recursos, en las instituciones de la Nueva España. Durante el siglo XVI, ya sea mediante los órganos de la Corona española—Consejo de Indias— o de los órganos propiamente coloniales—virrey, capitanía general, gobernador, audiencias, corregidor y alcalde mayor—, pasando por la administración local, como fueron los ayuntamientos y cabildos, la característica fundamental es la excesiva centralización colonial, que representa una forma de dominación directa en lo económico, así como en lo político y en lo administrativo (Almada, 1982).

En este contexto, el papel de la administración colonial se caracteriza por tres funciones: primero, la organización y la operación de dichas figuras administrativas con sus atribuciones, recursos y facultades; segundo, las continuas disputas por determinar y delimitar los diferentes ámbitos de acción; tercero, una marcada preferencia por funcionarios de origen español peninsulares para ocupar cargos en la administración colonial (en menoscabo de una minoría de nativos) en la Nueva España.

La administración colonial desarrolla una intensa actividad económica en la plata, el oro, la sal, los naipes, los timbres, el tabaco y el azogue, que contribuye a monopolizar ciertas actividades en favor del imperio español. Al mismo tiempo realiza una intensa actividad recaudatoria mediante el Consejo de Hacienda y figuras como la Dirección General de Alcabalas para aumentar los ingresos de la Corona española. A pesar de los enormes recursos recibidos por el imperio español, existía un inadecuado manejo, despilfarro y corrupción, por lo que se considera necesario realizar transfor-

maciones definitivas en la Nueva España. La reforma borbónica, que comienza con la visita de José de Gálvez en 1765, constituye la primera reforma administrativa realizada en el continente americano.

Tres son las instrucciones fundamentales que recibe José de Gálvez para poner en marcha la reforma borbónica: dos del Consejo de Indias y una del rey Carlos III. La primera instrucción se refería a la inspección de los tribunales de justicia, que ejercía el visitador general, haciendo pública su presencia y el alcance de sus cometidos. La segunda instrucción, también de orden judicial, se refería a los tribunales de la Real Hacienda y estaba enfocada a la corrección de abusos que se hubieran cometido en relación con los ingresos, colección de impuestos y cuenta de las contribuciones. La tercera instrucción (emitida por el rey) manda al visitador general disminuir los gastos de la Corona en la Nueva España e incrementar las rentas de la Real Hacienda, pero sin alterar los procedimientos de recaudación, evitar gastos innecesarios, y suprimir dispensas y exenciones (Guerrero, 1994).

El tema central de todo el entramado financiero del virreinato era el comercio, por lo que la reforma borbónica propició una enorme transformación en lo económico, político, social y administrativo en la Nueva España. Los resultados de la reforma borbónica demuestran que mediante acciones relevantes y definitivas se puede transformar el aparato gubernamental de manera definitiva. La reforma borbónica sienta incluso las bases concretas para la independencia de México de la Corona española (Pietschmann, 1996).

En el siglo XIX, México alcanza su independencia de España y junto con la Reforma, éstas son dos transformaciones fundamentales en la administración pública mexicana. El país nace con cuatro ministerios –Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Hacienda, Guerra y Marina– con funciones que agrupan las principales actividades de la administración pública. Esta organización federal prácticamente tiene vigencia más de medio siglo. Durante la independencia, la administración de los asuntos públicos se basaba en los principios de un estado de guerra: todo se administraba en condiciones extraordinarias. Las constantes a lo largo de este siglo fueron la incesante movilidad de los funcionarios, la carencia de preparación de los empleados, el desastre de las finanzas del Estado, la falta

de continuidad de las acciones de gobierno en las diferentes administraciones y, por supuesto, ante la debilidad de las organizaciones gubernamentales, por lo que existía una fragilidad de la institucionalidad administrativa.¹ La fragilidad institucional en este periodo es producto de la efervescencia social, debido a que existen las instituciones y organizaciones pero éstas no son respetadas por los conflictos entre diferentes bandos que tienen proyectos de nación contrarios.

De manera esquemática, la administración pública en este siglo puede analizarse en cuatro etapas. En una primera etapa, la administración congresional (1824-1829), que se inicia con la promulgación de la primera constitución en 1824, como país independiente, en la cual existe un enorme cúmulo de atribuciones y facultades delegadas al Congreso en detrimento del Poder Ejecutivo. A partir de los preceptos constitucionales de 1824, las facultades y atribuciones del Congreso en relación con el Poder Ejecutivo implicaban que la vía parlamentaria para dirigir el país era fundamental, debido a la debilidad del Ejecutivo, tanto en el orden político, como en el jurídico y el administrativo. En esta etapa se inicia el proceso de destrucción de la carrera administrativa, ya que en mayo de 1833 se autoriza que el presidente de la república remueva libremente a todos los empleados de las secretarías de Estado que no merezca su confianza (Guerrero, 1998, 444). Es un largo proceso histórico en el que los funcionarios comienzan a basar su estabilidad y permanencia en los encargos basados en la lealtad personal, más que en la legalidad y la legitimidad de sus acciones públicas. El sistema patrimonialista basado en el compadrazgo, el aspirantismo y la empleomanía comienza a ser un elemento que va en contra de la consolidación de una institucionalidad administrativa estable y madura.

Una segunda etapa se enmarca en una ampliación de la acción gubernamental (1830-1836) y en la instauración de la república centralista (1836). En esta etapa destacan en el aparato gubernamental la existencia de comisarios, las comandancias generales, la creación del Banco de Avío y la amplia-

¹ Hay que recordar que en esas épocas los cargos se podían poner a subasta, eran encargados a clérigos, personas sin preparación y por recomendaciones de los gobernantes.

ción de la esfera de la acción gubernamental. Posteriormente, se realizan diversos cambios en la organización del Poder Ejecutivo mediante los siguientes instrumentos: las bases de organización para el gobierno provisional de la república (1841); las bases orgánicas de la república mexicana (1843) y las bases para la administración de la república (1853). La administración pública inicia un proceso de modificaciones, adecuaciones y cambios que se convierten en una constante durante el siglo XIX, con el propósito de sentar las bases de un cambio institucional incremental que no logra consolidarse debido a la inestabilidad política y social que vive el país. En este contexto destaca la lucha entre federalistas y centralistas (1841-1855) y durante este siglo prácticamente continúan los enfrentamientos ideológicos también entre liberales y conservadores. Durante esta época, en 1847, ocurre la guerra con Estados Unidos, lo que ocasiona la pérdida del enorme territorio del norte. El gobierno reduce su ámbito de operación y la administración pública mexicana enfrenta una de las más agudas crisis de su historia.

Una tercera etapa corresponde al papel de la administración pública en la Reforma (1854-1874), en la que se aprueba la segunda Constitución (1857); se inicia la promulgación de las leyes y los decretos conocidos como Leyes de Reforma, por las que el Estado asume funciones que la Iglesia católica tenía en sus manos, en el periodo de Benito Juárez (1861-1876) y que consolida Lerdo de Tejada (1872-1876). Se expide la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos en 1859, la cual establece la separación entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos; se suprimen las órdenes religiosas, la fundación de conventos, cofradías y congregaciones; se publica la Ley del Matrimonio Civil; la Ley del Registro Civil; el decreto que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos; el decreto que establece los días festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia; se expide la Ley de Cultos que pueden tener los individuos y señala que la autoridad de los sacerdotes es exclusivamente espiritual, desconociendo los procedimientos judiciales y administrativos por causa de herejía. La reforma administrativa juarista no logra alcanzar las expectativas planteadas en palabras de Juárez como una “revolución administrativa”, aunque sí sienta las bases para el mejoramiento de la organiza-

ción y el funcionamiento del aparato gubernamental. Se inicia un profundo cambio institucional, en el sentido de que se formalizan las relaciones del gobierno con los distintos actores y, de ese modo, se hacen más eficientes y equitativas las tareas gubernamentales, además de otorgar un marco de certidumbre y confianza (Cadena, 2003, 6). La definitiva separación del Estado y la Iglesia logra consolidar de manera concluyente una nueva institucionalidad estatal que reconoce al Estado como el legítimo representante de los intereses de los ciudadanos, por lo que las Leyes de Reforma establecen nuevas reglas de actuación institucional.

La cuarta etapa corresponde a la administración pública dictatorial en los dos periodos de gobierno de Porfirio Díaz (1877-1880 y 1884-1910), en la que el aparato gubernamental tiene un impresionante crecimiento, diversificación y especialización, producto de la estabilidad económica, política y social. La paz social permite el desarrollo técnico y organizativo de la administración pública. La simple descripción de las instituciones y la estructura de la administración pública porfirista da cuenta del grado de desarrollo del aparato gubernamental durante este periodo histórico. En ese tiempo se realizaban estudios sobre la racionalidad de la acción gubernamental en términos pragmáticos, lo que brindó a la burocracia un momento de estabilidad que no había tenido a lo largo de la historia del México independiente. Ambas situaciones se conjuntaron para propiciar una etapa de esplendor en las funciones, atribuciones y organismos de la administración pública mexicana. La institucionalidad porfirista logra resultados impresionantes con base en un modelo dictatorial pero, al mismo tiempo, se crean las condiciones materiales para el estallido de la primera revolución social, que comienza con reivindicaciones políticas –“sufragio efectivo, no reelección”– y termina con demandas sociales como “tierra y libertad”.

En el siglo xx, una vez que la revolución mexicana concluye y se pacifica el país, se promulga la Constitución de 1917, la cual establece nuevas atribuciones y responsabilidades del Estado. En la esencia de los preceptos constitucionales emerge una nueva institucionalidad que necesitará muchos años para implementarse. Nuevas instituciones de toda clase y organismos públicos deben crearse para que emerja una institucionalidad esta-

tal, donde el eje de las transformaciones políticas, sociales y económicas es el Estado. La administración pública comienza un largo proceso de mejoramiento y renovación administrativa. Uno de los fenómenos más importantes ocurridos en la sociedad mexicana durante el siglo xx, a raíz de la revolución de 1910, es la notable expansión de la actividad económica del Estado. Es un hecho que el crecimiento se deja sentir en todos los órdenes de la vida social, pero en el dominio económico el desenvolvimiento de la acción estatal es más notorio y evidente. Al modificarse las relaciones del poder es cada vez más necesario, para que los cambios se asienten en el contexto político, contar con instituciones fuertes que garanticen la continuidad de los procesos y propicien un efectivo cambio estructural.

Para su examen, puede dividirse en dos periodos el estudio de la administración pública mexicana: la administración caudillista y la administración presidencial. Los gobernantes posrevolucionarios se caracterizan por la fuerza presidencial y el papel preponderante de la administración pública. Un paso previo para alcanzar una administración pública presidencial (centralización y dominio del Poder Ejecutivo sobre los poderes legislativo y judicial) es la representación del caudillo, quien se torna en el motor del movimiento posrevolucionario. Su fuerza reside en el apoyo que logra de las clases proletarias. La administración pública caudillista comienza con Venustiano Carranza, quien publica un decreto por el que se crean ocho secretarías de Estado (1913) y, posteriormente, la Ley de Secretarías de Estado (1917), a partir de la cual surgen los primeros departamentos administrativos. Con Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles se produce una oleada de creación de organismos gubernamentales para consolidar la vida institucional e impulsar el crecimiento económico, político y social del país. La institucionalidad caudillista centra su atención en la fuerza del Estado como forma de control y pacificador de conflictos, situación que contradice la institucionalidad contenida en la Constitución de 1917 y que en parte se explica por la fragilidad de la democracia mexicana, que crea un partido único hegemónico y de Estado —PNR, PRM y PRI— que no respeta las elecciones ni a los partidos opositores y que reduce la competencia electoral a simples simulaciones democráticas. Sin democracia plena no hay institucionalidad efectiva.

En cuanto a la administración pública presidencial, ésta abarca el periodo entre 1928 y 1958. Incluye el maximato (Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez), pasando por la presidencia de Lázaro Cárdenas, Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines. En esta etapa, la administración pública tiene un enorme crecimiento, diversificación, especialización y complejidad, como lo demuestran las sucesivas modificaciones al aparato gubernamental: la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal (1934); así como las tres modificaciones a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1935, 1939 y 1946). El presidencialismo como sistema de gobierno crea una institucionalidad perversa que enaltece al Poder Ejecutivo, tanto con facultades constitucionales como *metaconstitucionales*, con una competencia electoral de *fachada* que muestra la fragilidad democrática y que se sostiene por un *sistema de botín* que compensa compromisos y lealtades del presidente y de las élites políticas que se beneficiaron de un sistema patrimonialista y corporativista. La corrupción política y administrativa de altos funcionarios es un cáncer que debilita la frágil institucionalidad administrativa, que se explica por el pleno desarrollo del sistema de botín, debido a la carencia de un servicio profesional de carrera.

De manera más específica, la administración pública presidencial posterior a este periodo histórico tiene tres etapas marcadas: 1) el desarrollo estabilizador (1958-1970); 2) el desarrollo compartido (1970-1982), y 3) la etapa neoliberal (1982-2000). La administración pública en el desarrollo estabilizador, que incluye la presidencia de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, se desenvuelve en un ambiente de crecimiento económico sin precedente en la historia del país, donde sólo se realiza una modificación a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958). La estabilidad económica, una oposición partidista más simbólica que real, un modelo cerrado de economía y un sistema patrimonialista de designación de cargos públicos, hace que todo lo que se oponga a esa institucionalidad presidencial sea atacado con la fuerza del Estado, minando desde adentro los arreglos institucionales fundamentales.

En lo que se refiere a la administración pública en el desarrollo comparado, que corresponde a las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo, se lleva a cabo una modificación a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1970). Asimismo, se crea por primera vez la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), que da origen a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), en el marco de la reforma administrativa que caracteriza estos doce años de gobierno. En esta etapa *populista* la institucionalidad se pretende alcanzar bajo la rectoría estatal, a cualquier costo, mediante creación de empresas públicas, subsidios universales, endeudamiento externo, que tarde o temprano provocan *crisis económicas*, producto de devaluaciones que afectan directamente a las clases más desprotegidas y vulnerables. El Estado no puede convertirse en un garante institucional de una nación si deja a un lado los otros factores de la producción, como son los empresarios, las empresas y el mercado. Los excesos de la institucionalidad estatal pueden ser más o igual de perversos, que la institucionalización del mercado que excluye por naturaleza a aquellos que no cuentan con los requerimientos necesarios de acceso para formar parte de las transacciones comerciales.

Por último, la administración pública neoliberal realiza diversas modificaciones, supresiones y creaciones de diversas secretarías de Estado y departamentos administrativos en cuatro ocasiones, con los cambios introducidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1982, 1988, 1994 y 2000). Destacan en esta etapa el impulso a los programas de modernización (descentralización, simplificación y modernización administrativa) y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), por los cuales se introducen diversas acciones para modernizar el aparato gubernamental. Paralelamente, se inicia un amplio proceso de privatización de las empresas públicas que reduce drásticamente el aparato paraestatal, así como un extenso proceso de desregulación económica. La institucionalidad desde la perspectiva del mercado basada en la eficiencia, en la economía y en la eficacia, carece de la cuarta “e”, la de ética, ya que surgieron más pobres y disminuyeron significativamente las condiciones de vida de los grupos más vulnerables del país.

En consecuencia, puede afirmarse que una forma de asegurar la continuidad de las transformaciones es el cambio institucional, entendido como el cumplimiento de la función de las instituciones de orientar la forma de hacer las cosas, siempre y cuando las reglas que éstas incluyen sean reconocidas, aceptadas y practicadas por todos. No es así cuando, por un lado, existe una estructura institucional formal y, por otro, prácticas institucionales que la contradicen sistemáticamente (Cadena, 2003, 7). En el caso de la administración pública mexicana existe esta dualidad: por una parte, una normatividad que regula la vida política, económica, social y administrativa y por otro lado, una que consiste en cambiar las reglas de acuerdo con intereses ajenos a las instituciones.

March y Olsen (1997) argumentan, sin embargo, que un proceso de reforma institucional es susceptible de un grado limitado de control. Como todo proceso de reforma es un proceso de adaptación. La clave para controlarlo consiste en manipular exitosamente los mecanismos organizacionales de adaptación de la institución. En este contexto se explica la evolución de la administración pública como un objeto histórico, producto de un conjunto de circunstancias que afectan su desempeño y su desarrollo. Un objeto dinámico que permanece en continuo cambio institucional y que requiere reformas administrativas para dirigir el rumbo de sus principales transformaciones. Pero también debe comprenderse, desde el punto de vista institucional, a la administración pública mexicana como un sistema patrimonial que beneficia a los *ganadores* que representan a los políticos que reparten y comparten su triunfo electoral con sus más allegados, donde el sistema de lealtades es al jefe y no a la Constitución, como correspondería en una institucionalidad plenamente democrática.

ETAPA DE REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

La administración pública mexicana debe ser concebida con un marcado perfil proclive a la adaptación, mediante reformas, modernización e innovaciones al interior de su funcionamiento administrativo. Esta característi-

ca propia del aparato gubernamental nos permite afirmar que la evolución de la administración pública ha sido un proceso histórico perfectible, un aparato administrativo que se mejora de manera permanente: continúa su progreso administrativo inacabado, a veces radical, como la privatización de empresas públicas, otras de manera ocasional y parcial por la carencia entonces de un servicio civil de carrera. Éste es un proceso dialéctico que reinventa, redescubre y avanza hacia su perfeccionamiento administrativo.

Las reformas administrativas más trascendentales del cambio institucional en la historia administrativa en México esquemáticamente se agrupan en siete para su estudio:

- 1) La reforma administrativa de 1833, que consiste en la creación de una nueva dependencia de la administración pública: el Ministerio del Interior en sustitución de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos. Ocurrió una separación de los ramos del interior y del exterior, aunque tuvo una duración limitada (1837-1841), ya que posteriormente resurge la tradicional Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.
- 2) La creación de la Secretaría de Fomento en 1853 significó que se cerraba un ciclo vital para la formación de la administración pública interna y más en lo general para la administración pública mexicana, debido a que se abrió otra opción por la cual el Estado intervenía directamente en las actividades esenciales para el desarrollo nacional.
- 3) La reforma administrativa de Juárez en 1857 tiene como antecedente el movimiento de Reforma, que apoyó una nueva Constitución que al tiempo de consagrar las garantías individuales que caracterizaban al Estado moderno fortaleció al órgano legislativo y redujo las facultades del Poder Ejecutivo; la idea era evitar los extremos a que llegaron algunos presidentes anteriores, como Santa Anna. Esta reforma puede considerarse como una de las más ambiciosas de su tiempo y tuvo enormes repercusiones en la vida económica, política y social del país.
- 4) Las diversas reformas introducidas después de la revolución de 1910, entre las que destaca la creación de los departamentos administrativos, encargándoles la provisión de diversos servicios comunes a todo el sector

público, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo y contable. Los departamentos administrativos fueron Aprovisionamientos Generales (1917), Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares (1917), Contraloría (1917), Estadística (1917), Presupuesto (1928), Protección de los Trabajadores (1932), Trabajo (1934), Agrario (1934), Salubridad Pública (1934), Distrito Federal (1934). Asimismo, Forestal, Caza y Pesca (1935), Asuntos Indígenas (1935), Educación Física (1935), Publicidad y Propaganda (1935), Asistencia Infantil (1935) y Marina Nacional (1939).

- 5) Las reformas en el periodo posrevolucionario que abarca de 1917 hasta 1970. Destacan entre otras, de manera enunciativa: *a)* el Departamento de Contraloría, que funcionó de 1917 a 1934 con la idea de mejorar el control del presupuesto federal; *b)* el Departamento de Presupuesto de la Federación, que operó de 1928 a 1932 con el propósito de llevar un manejo adecuado de los recursos públicos; *c)* las comisiones de eficiencia, con el fin de mejorar el rendimiento de la función pública; *d)* la Comisión Intersecretarial creada en 1943 a la que se le encargó la elaboración de un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la administración pública; *e)* la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en 1947; *f)* diversos intentos de reformas individuales en la etapa comprendida entre 1950 y 1964, en el Banco de México y las secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas y Defensa Nacional; *g)* la creación de la Secretaría de la Presidencia, en sustitución de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en 1958, así como la conformación de la Comisión de Administración Pública (CAP) en 1965, que a la larga sería el punto de arranque para las siguientes reformas administrativas de las dos siguientes administraciones.
- 6) La reforma administrativa en el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) representa la primera etapa de las grandes reformas administrativas en el siglo xx. Se crearon once programas vinculados con la reforma administrativa y se establecieron en cada secretaría de Estado y departamentos administrativos, comisiones internas de administración (CIDA),

auxiliadas por las unidades de organización y métodos (uom), y con la asesoría de unidades de programación.

- 7) La reforma administrativa en el gobierno de José López Portillo (1976-1982), que tenía como tesis central reorganizar el gobierno para organizar el país. En esta etapa la reforma establece un sistema nacional de planeación, que estaba regulado por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la promulgación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como la Ley de Deuda Pública. Asimismo, destaca la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que constituye uno de los últimos eslabones históricos en el desarrollo administrativo en las materias de programación y planeación en nuestro país.

En el caso de las reformas administrativas, éstas se incorporan como reglas institucionales que se cumplen porque se ha dado un proceso de socialización por medio del cual se ha aprendido a obedecer las reglas. Pero la obediencia se produce cuando hay confianza en las instituciones. La confianza se vuelve un elemento fundamental para obedecer las normas y las reglas (March y Olsen, 1997, 84 y 85). Para que las normas funcionen deben ser obedecidas y acatadas por todos los actores, esto es lo que genera estabilidad institucional.

El proceso de reforma de la administración pública implica la rutinización que más tarde se transforma en normas y convenciones, las cuales conforman la cultura organizacional. Pero para que una reforma de tal naturaleza sea efectiva debe incluir no solamente un cambio en las estructuras y procedimientos organizacionales, sino en el comportamiento de los administradores orientados hacia el apego a la ley. De esta manera, para que una reforma administrativa sea integral debe incluir una transformación en las reglas de funcionamiento e interacción entre los servidores públicos. Esta es una de las razones por las cuales las reformas antes descritas contribuyeron al desarrollo técnico y procedimental de la administración pública, pero al no contar con un servicio profesional de carrera ni con medidas de transparencia y rendición de cuentas, propiciaron un cambio institucional limitado.

El éxito de cualquier tentativa de cambio institucional no depende simplemente de los recursos que controlan quienes los proponen, sino de la naturaleza del poder y de las reglas institucionalmente específicas por las que se reproducen, asignan y controlan los recursos. La naturaleza institucional del poder proporciona oportunidades específicas no sólo para la reproducción, sino también para la transformación (Friedland y Alford, 2001, 60). En suma, el cambio institucional a lo largo del tiempo define las reglas que moldean la conducta económica y el intercambio, por esta razón es un factor clave en la explicación del cambio histórico y en el desempeño de las sociedades y las economías.

ETAPA DE PROGRAMAS DE MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Superada la etapa de las reformas administrativas en nuestro país, surge una nueva era en la administración pública, con la puesta en marcha de los programas de modernización. A finales de 1982, los programas de reforma administrativa concluyeron después de doce años y dieron paso a los programas de modernización administrativa. Entonces se presentó la idea de modernizar la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo. Desde esta perspectiva, el cambio institucional utilizaría la estrategia seleccionada: la focalización de un elemento clave del aparato gubernamental, para modernizarlo y, según esta interpretación, generar por sí mismo un efecto que tuviera incidencia en el ámbito macroadministrativo. Los resultados concretos muestran que las estrategias aisladas, como fueron los programas de modernización, no tienen la misma repercusión ni efectos que las reformas integrales; aunque como procesos son más manejables, ya que se pueden alinear y los resultados son cuantitativos.

En primer lugar, Miguel de la Madrid propone el Programa de Descentralización Administrativa 1983-1988, que incorpora diversas políticas públicas para que el país avanza en la descentralización de la vida nacional. Para cumplir con este propósito se estableció en la Constitución el Sistema

de Planeación Democrática y se promulgó la Ley de Planeación, que tenía como instrumento básico el Convenio Único de Desarrollo (CUD), el cual servía para impulsar una mayor descentralización administrativa entre la Federación y los estados (Beltrán y Portilla, 1986).

En el marco de este programa, destacan por su importancia cuatro líneas de acción: 1) la reforma municipal con las modificaciones al artículo 115 constitucional; 2) la descentralización de los servicios educativos (De los Reyes, 1986); 3) la descentralización de los servicios de salud (Cardozo, 1993), y 4) políticas para promover el desarrollo regional. Mientras que en materia municipal y desarrollo regional se establecieron medidas que tenían efectos en el ámbito nacional, por lo que respecta a la descentralización (educación y salud) se sientan las bases para consolidar su implementación. Aunque las acciones definitivas en materia de descentralización se realizaran en las siguientes administraciones (la educación con Carlos Salinas y la salud con Ernesto Zedillo) (Pardo, 1986). A pesar de los avances logrados en materia de descentralización, el marcado perfil centralizador de las decisiones en el gobierno federal demuestra que se requiere una política permanente y orientada para delegar recursos, atribuciones y responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales. La descentralización debe considerarse una política estatal permanente, en el marco de una reforma del Estado que permita un nuevo acuerdo federal y, al mismo tiempo, un nuevo arreglo institucional entre los tres niveles de gobierno.

En segundo lugar, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se pone en marcha el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (1989-1994), que tiene como propósito fundamental reducir los trámites administrativos, los pasos y el tiempo en la gestión de la prestación de los bienes y servicios públicos (Caso, 1986). Cabe señalar que en el gobierno de Miguel de la Madrid, mediante un acuerdo presidencial, se propone realizar un conjunto de políticas, acciones y actividades para mejorar la gestión de los trámites administrativos. En ese sentido, el programa salinista representa una continuación de las acciones emprendidas por el gobierno anterior en esta materia.

El propósito de este programa era modernizar la administración pública para devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había

sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad. La coordinación quedó bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), con la participación de las dependencias y principales entidades del sector paraestatal (Vázquez, 1993). La simplificación administrativa fue una estrategia para disminuir el número de trámites y agilizar la gestión pública. Sin embargo, el problema de la simplificación administrativa como programa de gobierno es que fue concebida como un fin en sí mismo y no como un medio para lograr el mejoramiento de la administración pública federal. La simplificación no se vinculó con una estrategia de mayores alcances, que seguramente hubiera redundado en mayores resultados, tanto al interior como al exterior del propio aparato gubernamental.

Por su parte, durante el gobierno de Ernesto Zedillo las acciones de mejoramiento del aparato gubernamental se enmarcan en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, conocido como Promap. El propósito general del programa fue mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, mediante enfoques provenientes del gerencialismo privado (planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos) para ser aplicados en la administración pública federal. Estas herramientas administrativas, contradictorias entre sí y con medios diferentes de aplicación, propiciaron una polémica al interior de la propia administración pública, aunque como era de esperarse el programa se puso en marcha (Roel, 1998).

El Promap se llevó a cabo en dos etapas básicas: la primera, que denominamos de “planeación estratégica y enfoque de calidad”, mientras que la segunda se caracteriza por un enfoque de “reingeniería de procesos” (mejoramiento de procesos). A partir de su implementación, el programa representa una *ruptura administrativa* con todos los programas anteriores, debido a que por primera vez se introducen de manera sistemática técnicas gerenciales privadas, con una orientación a la satisfacción del cliente, con conceptos como misión y visión estratégica, la construcción de estándares de servicio, así como de indicadores de desempeño. En gran medida, las reformas administrativas realizadas por los gobiernos anteriores quedan

desacreditadas en esta perspectiva. El Promap constituye el programa de mayor cambio institucional dentro de la administración pública mexicana, debido a que introduce nuevas técnicas gerenciales privadas y genera cambios en la percepción del aparato gubernamental, tanto hacia el interior como hacia el exterior.

En este contexto, es necesario reconocer que el caso del gobierno de Vicente Fox (2000-2006) requiere un análisis por separado. Existen al menos tres razones que deben destacarse en materia de mejoramiento administrativo. Primero, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (Pccftda), que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006), el cual tiene el carácter oficial y es obligatorio para todas las dependencias y entidades del gobierno federal. Aunque el programa tuvo un amplio desarrollo e implementación en los tres primeros años de su gobierno (2001-2003), quedará en un segundo plano en los siguientes años de la administración foxista dentro de las acciones de modernización administrativa.

Segundo, una explicación de esta situación la constituye la enorme influencia de la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República, encabezada por Ramón Muñoz, quien elabora el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental (MEIG); no obstante que tiene un carácter propositivo, comienza a ser difundido y aplicado en algunas de sus líneas estratégicas por dependencias y entidades de la administración pública federal. Con este modelo se introduce la idea de la innovación administrativa –haciendo a un lado la reforma y la modernización– como una estrategia para mejorar el aparato gubernamental (Sánchez, 2001). Tercero, a la mitad del gobierno de Fox, tanto el Pncftda como el MEIG quedan superados y todas sus acciones se integran en la llamada Agenda de Buen Gobierno (ABG) –también elaborada por Ramón Muñoz–, que termina siendo la estrategia que da cuenta de las acciones y actividades en materia de administración pública. La agenda incorpora aspectos relevantes de ambas estrategias y las resume en una suerte de legado administrativo de la administración pública de Vicente Fox. Sin embargo, las mayores aportaciones del gobierno de Fox serían en materia de transparencia y rendición de cuentas,

así como de servicio profesional de carrera, las cuales serán analizadas más adelante.

En lo referente al gobierno de Felipe Calderón, la modernización se llevará en dos instancias: primero, el Programa de Mejoramiento de la Gestión, (2007-2012) a cargo de la Secretaría de la Función Pública, y segundo, el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El PMG se reconoce como una estrategia del Ejecutivo Federal que se enmarca en el PND, que busca realizar mejoras de mediano plazo que orienten sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas al logro de resultados. Los objetivos generales del PMG parecen modestos frente a los retos que enfrenta la administración pública moderna: 1) mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos, 2) incrementar la productividad de las instituciones, 3) reducir costos a partir de la optimización de los recursos y la operación de procesos eficientes y 4) evaluar el desempeño de las instituciones públicas.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene bajo su responsabilidad la puesta en marcha del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). El PBR implica un nuevo enfoque de gestión pública para incentivar el logro de resultados, por lo que requiere modificar y mejorar de manera estructural las decisiones y medidas del proceso de planeación, programación, presupuestación y ejercicio del gasto, poniendo énfasis en la evaluación de los programas de gobierno.

El PBR supone cuatro etapas para su implementación: 1) programas y proyectos alineados al PND, 2) definición de objetivos estratégicos, indicadores y metas, 3) seguimiento constante de los recursos enfocados en los resultados y 4) asignar recursos en función de la relevancia estratégica y los resultados de evaluaciones. En este marco, se supone que la herramienta clave para asegurar el éxito del PBR es el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Una vez puesto en marcha el PBR, el siguiente paso es establecer el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el cual tiene dos componentes.

El primero es un mecanismo de evaluación objetiva, participativa y transparente de los programas de gobierno, que contribuye a orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados de eficacia de los propios programas. El segundo es una evaluación permanente del funcionamiento y los resultados de las instituciones, que permita al sector público elevar la productividad y modernizar procesos específicos en beneficio de la población.

Aún es muy pronto para realizar una evaluación de los programas –PMG, PBR y SED– del gobierno de Felipe Calderón. Lo cierto es que la lógica de su implementación corresponde a recomendaciones de organismos internacionales –OCDE y CLAD– más que a requerimientos propios del aparato gubernamental. Cabe señalar que se trata de instrumentos más cuantitativos, basados en el desempeño –en el que se privilegia la función de los órganos de vigilancia–, el control del presupuesto y la evaluación del desempeño.

La administración pública constituye el espacio en donde se materializan las políticas públicas propuestas en otras instituciones del régimen democrático. En el caso de México, la administración pública ha estado sujeta a las necesidades del poder y ha sido utilizada como medio para mantener un régimen político basado en la lealtad personal y el reparto político de beneficios, principios contrarios a los valores democráticos de responsabilidad política (Cadena, 2003, 9). El viejo institucionalismo ha comenzado a cambiar gradualmente en la administración pública mexicana, con los programas de modernización y el cambio de papeles en las instituciones por parte de los actores, a partir de la necesidad del mejoramiento en el desempeño gubernamental.

En este sentido, las instituciones son resultado de variaciones aleatorias, selección y retención de instituciones, más que de la búsqueda individual. Cuando ocurre un cambio radical en las instituciones, las nuevas instituciones nunca son completamente nuevas, porque las instituciones informales permanecen en la *memoria histórica* de los individuos, moldeando su conducta e incentivos (Ayala, 2003, 60). En efecto, las normas y las rutinas en las organizaciones facilitan el aprendizaje de instituciones que permiten a los individuos involucrarse en el intercambio económico y político.

ACCELERANDO EL CAMBIO INSTITUCIONAL: NUEVAS LEYES Y ORGANISMOS PARA UN NUEVO ARREGLO INSTITUCIONAL

El cambio institucional analizado por las vías de las reformas y los programas de modernización administrativa se ha visto favorecido por cuatro acciones que vienen a fortalecer los arreglos institucionales entre los actores participantes, esto es, los ciudadanos, los servidores públicos y el gobierno. Estas medidas son: 1) la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), 2) que da origen al Instituto Federal de Acceso a la Información (2003), 3) la puesta en marcha del Servicio Profesional de Carrera (2003) y 4) la creación de la Secretaría de la Función Pública (2003).

Por lo que se refiere a la primera acción, la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (*Diario Oficial de la Federación*, 2002) fue una decisión significativa no sólo al interior de la propia administración pública federal, sino hacia la vinculación de los ciudadanos con el gobierno. Hacia el interior de la organización de las instituciones, organizaciones y oficinas públicas de los tres poderes de la Unión, la aplicación puntual de esta ley las obliga a mantener un arreglo impecable, a una organización sistemática de la memoria histórica concretada en los archivos vigentes que permita el fácil acceso a los mismos (Moreno, 2003, 77).

En relación con la segunda acción —la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que comenzó a operar oficialmente el 12 de junio de 2003—, se inicia el proceso de consolidación de una cultura en la transparencia y rendición de cuentas en nuestro país. El IFAI es el organismo responsable de garantizar la accesibilidad de la información gubernamental, por lo cual constituye una de las transformaciones más relevantes de los últimos años.

Cabe señalar que con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del IFAI comienza un nuevo proceso de institucionalización de la transparencia, la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y la eliminación de la opacidad de los asuntos gubernamentales. La otra parte para acelerar el proceso de institu-

cionalización es la participación ciudadana, de las organizaciones no gubernamentales y de actores de la sociedad civil para que utilicen estos instrumentos para transparentar los asuntos del gobierno.

La tercera acción representativa fue la conformación de un servicio profesional de carrera. El día 10 de abril de 2003 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, así como las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, además de las adiciones a la Ley de Planeación. Con esta ley se propone la desaparición de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) para dar paso a una nueva dependencia federal denominada Secretaría de la Función Pública (SFP). Eso representa una enorme aspiración en la administración pública, para darle la mayor prioridad a los asuntos de la función pública, a su profesionalización, mejoramiento y modernización definitiva.

La cuarta acción fue la creación de la Secretaría de la Función Pública, para la cual se consideró necesario reformar el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para eliminar la denominación de la actual Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, misma que pasará a ser la Secretaría de la Función Pública, lo cual tiene razón de ser toda vez que propone un enfoque hacia el desarrollo y la profesionalización de las actividades de gobierno, por ser la entidad que dirigirá el servicio profesional de carrera.

En los albores del nuevo milenio parece inútil insistir en la importancia que tienen los servicios de carrera como un recurso, quizás el más valioso, para profesionalizar los aparatos administrativos y la función pública (Pardo, 1999, 7). La instauración del servicio civil de carrera se ubica como uno de los mayores asuntos pendientes en los programas de reforma, modernización e innovación gubernamental. Sin duda, se trata de una de las mayores aspiraciones legítimas para una verdadera modernización administrativa en el aparato gubernamental.

A partir de estas consideraciones expuestas, existen fundamentos para la instauración del servicio civil de carrera en nuestro país. Esta ley constituye

en sí misma una de las más importantes reformas administrativas de los últimos dos siglos. Para otros, implicaría una revolución administrativa que produciría con el tiempo la transformación de la administración pública para siempre, no con modelos, políticas ni estrategias parciales. Sería un cambio profundo en los niveles directivos de funcionarios superiores, mandos medios, personal de confianza e incluso personal de base. Esto es así debido a que el servicio civil de carrera transformaría los diversos subsistemas que componen la administración de recursos humanos: selección, inducción, capacitación, promoción, evaluación del desempeño, condiciones de trabajo, y prestaciones económicas y administrativas.

Las cuatro acciones antes referidas permitirán colocar a nuestro país en una nueva etapa de cambios institucionales, comparable con aparatos gubernamentales de países desarrollados. Aunque no constituye en sí misma una panacea, estas acciones tendrán enormes repercusiones definitivas en el combate a la corrupción, el fomento a la transparencia, la rendición de cuentas, así como en el grado de profesionalización de la actividad gubernamental y el mejoramiento del desempeño de la función pública. Sin lugar a dudas, contribuirían a acelerar de manera radical, definitiva y profunda, el tránsito de una administración patrimonialista y basada en la lealtad personal, a una administración institucionalizada y fundada en el mérito mediante el servicio civil de carrera.

Estas cuatro medidas constituyen un avance en el cambio institucional administrativo en nuestro país debido a que sientan las bases para un estilo diferente de seleccionar, inducir, promover, capacitar y evaluar el desempeño de los servidores públicos. Significan dejar atrás el sistema de botín, para pasar a un sistema profesional de carrera que dé certeza administrativa, favorezca el conocimiento, la experiencia y la preparación de los funcionarios, en lugar de los compromisos, el favoritismo y la lealtad personal al jefe.

La nueva institucionalidad administrativa deberá sentar las bases sólidas para que las generaciones emergentes de funcionarios públicos vean en la función pública una actividad digna, honesta, bien remunerada, con prestigio y notoriedad. Al mismo tiempo, la permanencia, el desarrollo y la estabilidad profesional seguramente redundarán en una disminución drástica

de la corrupción administrativa en los niveles donde el servicio profesional de carrera funcione. Un efecto adicional será la dedicación que los funcionarios deberán brindar a la preparación profesional, la titulación, actualización de conocimientos y la preparación de exámenes de concursos por plazas mejor pagadas.

La historia de la administración pública mexicana muestra un proceso continuo de desarrollo y evolución, vinculado con las condiciones del sistema político. La visión instrumental de la administración pública –como un mecanismo neutral e indiferente a su entorno político– no puede ser sostenida en la realidad. Debe ser desechada por una visión integral que recupere la esencia de la administración pública: servir y mandar. Ambas funciones no pueden desvincularse una de la otra. La nueva institucionalidad administrativa debe servir mejor, pero al mismo tiempo, mandar bien. El cambio institucional mediante la reforma y los programas de modernización administrativa dentro de un contexto de cambio político, como el que se produce en México desde 1982 hasta la fecha, representa un reto tanto para el diseño institucional del país como para la percepción que tenga la ciudadanía del cambio efectivo.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

El nuevo institucionalismo permite demostrar la tesis de North, en el sentido de que el cambio institucional en la administración pública mexicana constituye el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo que es la clave para entender el cambio histórico. La administración pública en nuestro país, desde el siglo *xvi* hasta el *xxi*, conforma una institucionalidad administrativa tradicional. Dos estrategias administrativas se han puesto en marcha para su mejoramiento: la reforma administrativa y la modernización administrativa. En diferentes momentos históricos el aparato gubernamental ha estado marcado por estas estrategias. Las experiencias acumuladas en este largo proceso histórico –de éxitos y fracasos administrativos– deben ser tomadas en consideración al momento de diseñar las

futuras acciones de mejoramiento administrativo para propiciar el cambio institucional en el aparato gubernamental.

La administración pública ha transitado desde la Colonia, la independencia, la Reforma y la revolución, por diversas etapas de cambio institucional, basadas en nuevos arreglos y reglas que deben ser respetados y observados por todos los actores involucrados. El cambio institucional de la administración pública mexicana en el siglo XXI lo constituyen la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), que da origen al Instituto Federal de Acceso a la Información (2003), así como la creación de la Secretaría de la Función Pública (2003) y la instauración del servicio profesional de carrera (2003). Estas decisiones implican momentos históricos que establecerán las bases de una nueva institucionalidad administrativa y, por supuesto, de un nuevo cambio institucional en la administración pública mexicana.

La administración pública mexicana es un hecho histórico, con permanentes cambios naturales y cambios dirigidos que pueden introducirse como reformas y programas de modernización. Como tal es perfectible, producto de las condiciones prevalecientes en el sistema político. El sistema de despojo (sistema de botín) es producto de un sistema de partido dominante que monopolizaba la administración pública como parte de su propia operación. Por eso, el servicio civil de carrera proviene de una iniciativa del Poder Legislativo y no, como se esperaba, del Poder Ejecutivo. La administración pública institucional debe desterrar a la administración pública basada en la lealtad personal. Un país de instituciones sólidas, entre las que destaca la administración pública, permite aspirar a un país moderno.

La perspectiva del nuevo institucionalismo en el estudio de la administración pública nos permite no sólo identificar cuáles son las reglas que al integrarse al marco normativo disminuyen los costos de transacción y posibilitan la estabilidad del sistema político, sino también identificar cómo las prácticas institucionales dentro de la administración pública han condicionado el comportamiento y la estrategia de los actores involucrados en ella. ☐

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almada, Carlos F (1982), *La administración pública estatal en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ayala Espino, José (2003), *Instituciones para mejorar el desarrollo: Un nuevo pacto para el crecimiento y el bienestar*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Beltrán, Ulises y Santiago Portilla (1986), “El proyecto de descentralización del gobierno mexicano”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.
- Cadena Hinostrero, Cecilia (2003), *Cambio político e instituciones: Las transformaciones de la administración pública, una perspectiva comparada entre los estados de Querétaro y México*, México, Colegio Mexiquense, 90.
- Cámara de Senadores (2003), “Se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público federal; y se adiciona la Ley de Planeación.
- Campero Cárdenas, Gildardo (1982), *La reforma administrativa en América Latina*, México, Instituto Nacional de Administración Pública (Serie Praxis, 54).
- Cardozo Brum, Myriam (1993), “La descentralización de servicios de salud en México: Hacia la amnesia total o hacia la resurrección de la política”, *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, II(2).
- Carrillo Castro, Alejandro (1980a), *Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (1980b), *La reforma administrativa en México: Evolución de la reforma aAdministrativa en México (1971-1979)*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (1982), “La reforma administrativa en México”, en Leemans, F. Arne (comp.), *Cómo reformar la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Caso, Andrés (1986), “La simplificación administrativa”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, “Simplificación Administrativa”, 65 y 66, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cavadias, Emis (2001), “El nuevo institucionalismo en América Latina”, *Ciencias de Gobierno*, 10, Maracaibo, IZEPES.
- Cohen, M., J. March y J. Olsen (1972), “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17.
- Chanes Nieto, José (1975), “Conceptualización y alcance de la reforma administrativa”, *Reforma administrativa: Experiencias latinoamericanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Eisenstadt, S.N. (1972), *Modernización: Movimientos de protesta y cambio social*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Fernández Santillán, José Florencio (1978), *La administración pública en la época colonial*, tesis profesional, México, UNAM.
- _____ (1980), *Política y administración en México (1934-1978)*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Flores Caballero, Romeo R. (1988), *Administración y política en la historia de México*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Friedland, Roger y Robert R. Alford (2001), “Introduciendo de nuevo a la sociedad: Prácticas y contradicciones institucionales”, en Walter Powell y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma del Estado de México.
- García Cárdenas, Luis (1983), “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México”, *Revista de Administración Pública*, 54, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo (1998), “Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: Los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal”, documento de trabajo 61, México, CIDE.
- _____ (2000a), “Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México”, documento de trabajo 90, México, CIDE-DAP.

- _____ (2000b), “La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía”, documento de trabajo 89, México, CIDE.
- Guerrero, Omar (1987), “Las secretarías de Estado y la administración interna en México”, *Revista de Administración Pública*, “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, 71 y 72, México.
- _____ (1989), *El Estado y la administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____ (1994), *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- _____ (1995), *La formación profesional de administradores públicos en México*, México, IAPEM-CLAD-AECI-UAEM.
- _____ (1996), *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, México, UNAM.
- _____ (1997), “La carrera administrativa en México, entre la *policy* y la política”, *RAP*, “La administración y el pluripartidismo”, 96, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____ (1998), *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato-Instituto de Administración Pública de Guanajuato-INAP-Plaza y Valdés.
- _____ (2000), *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press.
- Haro Bélchez, Guillermo (2000), *Servicio público de carrera: Tradición y perspectivas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Miguel Ángel Porrúa.
- Huntington, Samuel (1992), *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- Instituto Nacional de Administración Pública (2001), “Servicio público de carrera en México: Experiencias y perspectivas”, *Memoria del Seminario*, México, INAP.
- March, James G. (1978), “Bounded Rationality, Ambiguity and the Engineering of Choice”, *The Bell Journal of Economics*, 9(2).

- _____ (1988), “The Technology of Foolishness”, *Decisions and Organizations*, Oxford, Basil Blackwell.
- March, James G. y Joan P. Olsen (1975), “The Uncertainty of the Past: Organizational Learning under Ambiguity”, *European Journal of Political Research*, 3.
- _____ (1984), “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, 78.
- _____ (1986), “Garbage Can Models of Decision Making in Organizations”, en James March y R. Weissinger-Batlon (coords.), *Ambiguity and Command: Organizational Perspectives on Military Decision Making*, Cambridge, Ballinger.
- _____ (1993), “El nuevo institucionalismo: Factores organizativos de la vida pública”, *Zona Abierta*, 63/64, Madrid.
- _____ (1997), *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa- Fondo de Cultura Económica.
- March, James G. y Herbert Simon (1969), *Teoría de la organización*, Barcelona, Ariel.
- Martínez Cabañas, Gustavo (1985), *La administración estatal y municipal de México*, México, INAP-CONACYT.
- Metcalfé, Les (1999), “La gestión pública: De la imitación a la innovación”, en Carlos Losada Marrodán, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer (1999), *Por un gobierno con resultados*, México, Academia Metropolitana-Centro de Estrategia y Desarrollo-Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística-Fondo de Cultura Económica.
- Moreno Espinosa, Roberto (2003), “Los anales de la democracia en México, hacia la rendición de cuentas y la transparencia en el gobierno y la administración pública federal”, *Leyes para el cambio democrático en la administración pública federal*, México, Orden Jurídico Nacional-Diario Oficial de la Federación-Secretaría de Gobernación.

- Muñoz Gutiérrez, Ramón (2000), *Pasión por un buen gobierno: Administración por calidad en el gobierno de Vicente Fox*, México, Ediciones 2000.
- North, Douglass C. (1993), “What do we Mean by Rationality”, *Public Choice*, 77.
- _____ (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pardo, María del Carmen (1986), “La descentralización administrativa: Decisión para fortalecer el federalismo”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.
- _____ (1993), *La modernización administrativa en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-El Colegio de México.
- _____ (1996), “La profesionalización del servicio público en México: Una tarea pendiente”, *Revista IAPEM*, “El servicio público de carrera: Experiencias de profesionalización y permanencia en la función pública en México”, 31, México, IAPEM.
- _____ (1999), “Viabilidad política del servicio civil de carrera en México”, *RAP*, “El servicio de carrera en la administración pública”, 103, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Peters, Guy B. (2003), *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
- Pichardo Pagaza, Ignacio (1974), *Diez años de planificación y administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____ (1984), *Introducción a la administración pública de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, I y II.
- Pietschmann, Horst (1996), *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España: Un estudio político administrativo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Powell, Walter (2001), “Expansión del análisis institucional”, en Walter Powell y Paul J. Dimmaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma del Estado de México.

- Reyes, Yolanda de los (1986), “Descentralización de la educación”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.
- Rives Sánchez, Roberto (1984), *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1840*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Roel Rodríguez, Santiago (1998), *Estrategias para un gobierno competitivo: Como lograr administración pública de calidad, un nuevo paradigma*, México, Ediciones Castillo.
- Romero, Jorge Javier (1991), “Estudio introductorio: Los nuevos institucionalismos, sus diferencias, sus cercanías”, en Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma del Estado de México-Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez González, José Juan (2001), “Revisión al modelo estratégico para la innovación gubernamental de Vicente Fox: Una propuesta alternativa”, *Revista IAPEM*, 48, México, IAPEM.
- _____ (2004), *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo-Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2006), “Cambio institucional en la administración pública en México”, en Bruce J. Perlman y Juan de Dios Pineda (coord.), *Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México*, México, Universidad Autónoma del Estado de México-The University of New Mexico.
- _____ (2008), “Cambio institucional en el modelo económico: Desmantelamiento, adelgazamiento y privatización”, en Eduardo Torres Espinosa y Juan de Dios Pineda (coord.), *Transición y nueva institucionalidad en México*, México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM-Latin American Network in Government and Public Policy-Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Simon, Herbert A. (1955), “A Behavioral Model of Rational Choice”, *Quarterly Journal of Economics*, 69.

_____ (1957), *Models of Man*, Nueva York, John Wiley.

_____ (1976), *El comportamiento administrativo*, Madrid, Aguilar.

Sistema de Evaluación del Desempeño (2007), México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Vázquez Cano, Luis Ignacio (1993), “La simplificación administrativa”, *La administración pública contemporánea en México*, México, Secogef-Fondo de Cultura Económica.

Vergara, Rodolfo (1997), “El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política”, estudio introductorio a James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa-Fondo de Cultura Económica.