

*Dedicado con cariño a mi esposa Verónica y
a mis hijos Ana Verónica y José Eduardo
quienes estoicamente me escucharon
platicar del contenido de esta obra
durante muchos meses y
con justa razón me preguntaban
¿y cuándo aparece el libro?*

*A quienes empujan, incluso
con devoción, el estudio de la ciencia
de la administración pública...*

Reconocimientos

Justa tradición es aquella de reconocer a quienes han intervenido en la elaboración, edición, opinión, crítica y promoción de las obras escritas. Muchos libros son resultado del trabajo colectivo de un gran número de personas que tienen distintas formas de participación en su elaboración.

Esta investigación no es la excepción. El apoyo que he recibido a lo largo de los cuatro años que nos llevó el trabajo ha sido muy generoso por parte de los académicos y egresados de la UAEM, en particular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, que emprendieron la ardua tarea de visitar los 31 estados y el Distrito Federal, ya sea para entrevistar funcionarios, encuestar ciudadanos o recopilar información de diversas fuentes.

El maestro en economía Javier González Martínez fue uno de esos pilares de la investigación a quienes les debo gratitud, su participación en el diseño del análisis estadístico fue fundamental en lo siguiente:

- Asignar el valor ponderado equilibrado a los siete subíndices que integran el Índice Nacional de Gerencia Pública (INGP).
- Comparar el INGP con variables económicas, administrativas y socio-demográficas.
- Diseñar el Índice General de Satisfacción Ciudadana (IGSC) que se integra por el Índice de Satisfacción de Atención al Ciudadano (ISAC) y por el Índice de Satisfacción del Usuario de Servicios Públicos (ISUSEP).

Al licenciado Marco Aurelio Cienfuegos Terrón y a la licenciada Lizbeth Soriano Nava les reconozco su constancia y su permanente disposición para apoyar la búsqueda de información documental y en Internet y las

innumerables revisiones y correcciones al documento en sus diversos borradores. Sin su participación el trabajo hubiese tomado un tiempo mucho mayor en su conclusión.

Los investigadores que asistieron a cada una de las entidades federativas hicieron un gran trabajo de organización para coordinar el levantamiento de la encuesta a los ciudadanos, utilizando un cuestionario que constó de 17 preguntas, y también en realizar las entrevistas a los funcionarios públicos cuyos nombres y cargos se mencionarán más adelante.

Por esta razón le agradezco a los maestros María Gabriela Martínez Tiburcio, Orlando Espinoza Santiago y Érik Andrés Toledo Villalpando.

A los licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública José Cándido González Mercado, José Rubén Flores Meza, Ramón Fernández Mejía, Vicente González Hidalgo, Alfredo Hernández Ramírez, José Enrique Olguín Endañú y a la licenciada en Actuaría Financiera Alix Marisol Olvera González.

A los pasantes en Ciencias Políticas y Administración Pública Abel Escobar Becerril y Manuel Alejandro Jiménez Ortiz.

La revisión del último borrador concluido, antes de su envío a la imprenta estuvo a cargo de Julio Ulises Gallardo Sandoval, quien goza de un amplio reconocimiento por la calidad de su trabajo en las tareas editoriales, mismo que confirma día a día con sus labores en el Fondo de Cultura Económica.

A las instituciones que sufragaron la impresión de los libros, la Universidad Autónoma del Estado de México, el Instituto de Administración Pública del Estado de México y a la editorial Miguel Ángel Porrúa les reconozco la voluntad que tienen para promover la lectura, en este caso de asuntos que tienen que ver con la mejora de la eficiencia del gobierno.

Mi permanente gratitud a mis profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; particular reconocimiento merece el doctor Omar Guerrero Orozco, incansable postulante de la importancia que tiene la administración pública para los estados y para el país en su conjunto. Tengo el honor de que el doctor Guerrero que es el investigador más importante del país en administración pública, haya aceptado realizar la presentación de este libro y aporte sus atinados comentarios y juicios sobre la obra.

Reconozco la disposición de los funcionarios y servidores públicos de todos los estados de nuestro país que destinaron parte de su valioso tiempo en sus tareas gubernamentales para atender las peticiones que les hici-

mos en el curso de los trabajos que desarrollamos en cada entidad federativa y en el Distrito Federal. Enlisto los nombres de aquellos que nos apoyaron en cada ciudad visitada por los investigadores.

Aguascalientes:

Ingeniero Industrial Florentino Reyes Berlie, Secretario de Gestión e Innovación.

Baja California:

Contador Público Carlos Alberto Cerda Arizmendi, Contralor General del Estado.

Contadora Pública Nancy Valdez Elías, Directora de Evaluación e Innovación de la Función Pública.

Baja California Sur:

Ciudadana María Lourdes Arias Meza, Directora de Desarrollo Administrativo.

Contadora Pública María del Carmen Rivera Pérez, Coordinadora Administrativa de la Dirección de Administración y Finanzas. Enlace del programa de Modernización Administrativa.

Contadora Pública Martina Salinas González, Jefa de la Unidad de Enlace Administrativo y encargada de la Dirección de Modernización e Innovación y control interno.

Licenciada en Economía Marisela Sánchez Cota, Secretaria Técnica del Oficial Mayor.

Ingeniero en Desarrollo Computacional Francisco Urréa Gutiérrez, Jefe del Departamento de Informática.

Licenciado en Comercio Exterior José Manuel Santoyo García, Enlace del Programa en Medición Gubernamental.

Campeche:

Maestra en Administración Pública Lidia Carrillo Díaz, Directora de Desarrollo Administrativo.

Coahuila:

Maestro en Administración Pública Marco Antonio Dávila Montesinos, Subsecretario de Desarrollo y Modernización Administrativa.

Licenciado en Derecho Manuel Natividad Beltrán del Río, Director de Capacitación.

Colima:

Licenciado en Informática Antonio Pérez Rocha, Director General para la Innovación de la Gestión Pública.

Ingeniera Zaida Beatriz Ramírez Bayardo, Directora de Desarrollo y Evaluación Gubernamental.

Chiapas:

Licenciado en Administración de Empresas Adolfo Reyna Moreno, Subsecretario de Desarrollo Administrativo y Tecnológico.

Chihuahua:

Licenciado en Sistemas de Computación Administrativa Norman Francisco Arras Vota, Director de Informática y Coordinador de Desarrollo Administrativo y Modernización.

Distrito Federal:

Licenciado en Derecho Emilio Anaya Aguilar, Oficial Mayor.

Ingeniero en Sistemas Computacionales Víctor M. Navarro Cervantes, Coordinador General de Modernización Administrativa.

Durango:

Licenciado en Informática Martín Corral Arroyo, Subsecretario de Modernización Administrativa.

Ingeniera en Sistemas Computacionales Selene Diez Reyes, Directora de Tecnologías de Información y Comunicaciones.

Licenciada en Informática Ana Luisa Herrera Delgado, Directora de Calidad en la Función Pública.

Licenciado en Derecho Héctor Rico Díaz, Director del Registro Civil.

Contador Público Álvaro Gallardo Ortiz, Director de Recaudación de Rentas.

Estado de México:

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública Elizabeth Vilchis Pérez, Subsecretaria de Administración.

Guanajuato:

Licenciado en Relaciones Internacionales Fidel Ruiz Quintana, Subsecretario de Impulso a la Administración Pública.

Licenciado en Derecho Carlos Gustavo Ontiveros Márquez, Coordinador de Programas de la Subsecretaría de Impulso a la Administración Pública.

Contador Público José López Navarrete, Director de Gestoría de Proyectos de la Subsecretaría de Impulso a la Administración Pública.

Licenciado en Derecho Luis Román Herrera Rodríguez, Director de Impulso de Mejora Regulatoria.

Licenciado en Derecho Héctor Ortiz Polo, Director de Gestoría de Proyectos.

Licenciada en Relaciones Internacionales Erika Patricia Vela Ramírez, Directora General de Gestoría de Proyectos.

Guerrero:

Maestro en Administración Eduardo Gerardo Loría Casanova, Subcontralor General del Estado.

Hidalgo:

Maestro en Ingeniería Económico Financiera José Alonso Huerta Cruz, Director de Competitividad y Transparencia Gubernamental.

Licenciado en Administración Pública Marcos Reyes Núñez, Director de Profesionalización y Desarrollo Humano.

Ingeniero en Sistemas Fernando Horta Benítez, Director de Gobierno Electrónico.

Licenciada en Informática María Guadalupe Mayorga Delgado, Directora de Innovación y Calidad Gubernamental.

Licenciada en Derecho Patricia Baca Baños, Subdirectora de Innovación de la Gestión Pública.

Contador Público Armando Caro Moreno, Director de Evaluación de Proyectos de las TIC's.

Jalisco:

Licenciado en Administración Sergio Zavala Mercado, Director General de Innovación y Mejora Gubernamental.

Michoacán:

Licenciado en Ciencias Políticas, Estudios en Economía y Administración del Sector Público Ramiro Nepita Chávez, Subsecretario de Desarrollo Administrativo.

Morelos:

Licenciado en Administración de Empresas Turísticas Fernando Gerardo Salinas Novion, Director General de Coordinación y Desarrollo Administrativo.

Licenciado en Administración Noe Guadarrama Mariaca, Director de Calidad.

Contador Público Juan Antonio Gual Díaz, Director General de Desarrollo Organizacional.

Maestro en Marketing José Antonio Esparza Carvajal, Director General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

Licenciada en Derecho Georgina Arenas Santana, Directora de Asuntos Jurídicos Administrativos.

Nayarit:

Licenciado en Administración de Empresas Edgar Adrián Flores Santana, Jefe de la Unidad de Desarrollo Administrativo.

Contador Público Arturo Saavedra Medina, Coordinador Administrativo.

Nuevo León:

Licenciado en Economía Gustavo Alarcón Martínez, Coordinador de Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental.

Ingeniero en Sistemas Computacionales Manuel Alfonso Contreras López, Director de Planeación y Evaluación.

Ciudadana Blanca R. Loyola Castillo, Directora de Informatel y Avanzatel.

Doctor en Derecho Carlos Gómez, Director de Planeación y Desarrollo del Instituto de Profesionalización.

Oaxaca:

Licenciado en Economía José Antonio Estefan Garfias, Secretario de Administración.

Puebla:

Maestra en Administración Pública Gabriela García Maldonado, Subsecretaria de Desarrollo Administrativo y Evaluación.

Querétaro:

Doctor en Derecho Ricardo del Río Trejo, Secretario de la Contraloría.

Licenciado en Derecho Hugo Ricardo de la Rosa Guzmán, Director de Prevención y Evaluación.

Quintana Roo:

Licenciada en Contaduría Dulce María Vázquez, Directora General del Consejo Estatal de Modernización.

Contador Público Antonio Baduy Moiscoso, Secretario de la Contraloría.

Licenciado en Economía Marco Antonio Ramírez, Director de Innovación y Calidad de la Secretaría de la Contraloría.

San Luis Potosí:

Contador Público Joel Azuara Robles, Secretario de Finanzas.

Ingeniero en Sistemas Computacionales William Bagg Méndez, Director de Informática y Sistemas.

Sinaloa:

Doctor en Gobierno y Administración Pública César Valenzuela Espinoza, Subsecretario de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de la Contraloría.

Licenciado en Administración Pública Juan Manuel Reyes Ruiz, Director de Diseño Institucional de la Secretaría de la Contraloría.

Sonora:

Maestra en Calidad María de Lourdes Ramos Loyo, Coordinadora Ejecutiva de Gestión de Tecnología Administrativa y Digital.

Tabasco:

Maestro en Administración José Enrique Negrete Morales, Coordinador de Gabinete y del Sistema de Gestión de la Calidad, de la Comisión de Modernización e Innovación Gubernamental.

Maestra en Administración y Políticas Públicas Guadalupe García Ramón, Directora de Administración Interna, Calidad e Innovación.

Tamaulipas:

Maestro Artemio Franco Sánchez, Líder de proyecto de la Dirección de Tecnologías de Desarrollo y Administración de la Información.

Licenciada en Administración de Empresas Judith Miranda Guajardo, Directora de Normatividad de la Institución Pública de la Contraloría Gubernamental.

Licenciada Rosa Isela Balboa, Jefa del Departamento Jurídico de la Dirección de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

Tlaxcala:

Licenciado en Administración de Empresas Gonzalo Díaz Paredes, Subcoordinador del COPLADET.

Licenciado en Derecho Julio Palmas Silva, Subdirector Adjunto de Organización y Planeación.

Veracruz:

Doctor en Contaduría Pública Martín Quintano Martínez, Director de Operación Regional.

Licenciado en Contaduría Carlos Espinoza Armida, Subdirector de Promoción y Gestión de la Calidad.

Posgraduado en Administración Pública Lnis Manuel Brito Gómez, Director General de Desarrollo Administrativo.

Yucatán:

Maestro en Planeación Urbana y Regional Eduardo Millet Reyna, Director de Desarrollo Institucional.

Maestro en Alta Dirección y Negocios Internacionales Víctor Julián Morales Rivas, Director General de Sistemas de la Oficialía Mayor.

Zacatecas:

Contador Público Javier Márquez Robles, Director de Normatividad y Modernización Administrativa.

Licenciada en Administración de Empresas Elisa Morales, Secretaria Técnica de la Contraloría Interna.

Ingeniero Civil Francisco Javier Casullo, Jefe de Departamento de Evaluación de la Unidad de Planeación y Evaluación.

Licenciado en Informática Manuel de Jesús Pérez Trejo, Jefe de la Unidad de Informática e Innovación Administrativa.

Maestra en Administración Norma Julieta del Río Venegas, Contralora Interna.

Con la certeza de que este documento habrá de ser interesante y polémico por la información obtenida de los estados de la República, quiero aclarar que es responsabilidad del autor el contenido de los juicios que aquí se emiten.

do de México, donde preside la Comisión de Acceso a Medios de Comunicación, Propaganda y Difusión.

Fue durante los estudios doctorales cuando se fortaleció mi amistad con José, que sin descuidar sus intensas labores administrativas, procuró con todo empeño la asistencia a mi curso, donde el trabajo en aula es primordial, obligatorio e inexcusable.

Fue entonces que observé más puntualmente las cualidades de José Martínez Vilchis, comenzando por su claridad mental e inteligencia, carácter firme, cortesía, y sobre todo, su deseo de superación. De aquí el éxito de su vida académica y administrativa.

II

En contraste con muchas personas que se inclinan por realizar una carrera administrativa, sin procurar prepararse, Pepe ha logrado conciliar esa aspiración con la vida académica. De modo que se desempeña como Profesor de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UAEM) y es Investigador Nacional Nivel I. Asimismo, fue profesor en la Maestría en Estudios para la Paz y el Desarrollo en la Universidad Jaume I de Castellón, Valencia, España, y ha sido ponente en congresos realizados en Argentina (2008), Nicaragua (2008), Portugal (2002), China (2000), Inglaterra (1999) y España (1998), entre otros.

Su labor de investigación y publicación es muy relevante. Destaca principalmente su libro "Nueva Gerencia Pública: Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México", publicado en noviembre de 2007, que constituye un hito en dos campos del saber, de tal modo unidos: la nueva gerencia pública y la administración de las entidades federativas del país. El libro es relevante, además, porque su enfoque no reitera las exposiciones apologéticas y zalameras comunes en el estudio de la neogerencia, abordándola más bien con rigor científico y análisis crítico. Es relevante, asimismo, por el estudio de un campo del saber abandonado, ya referido, de las administraciones estatales.

Sus publicaciones abordan diversos temas, sin descuidar la línea de investigación mencionada, que se expanden al estudio de la Universidad que dirigió, con el trabajo denominado 50 Años de Autonomía Universita-

ria, en su entidad federativa participó en dos obras sobre el Estado de México: la estructura y dinámica del poder en el Estado de México y el voto ciudadano en esa misma entidad federativa. Entre sus publicaciones sobre educación debemos mencionar: *Compilación legislativa universitaria* (2009) y *Objetividad y equidad en el sistema de admisión a la Universidad Autónoma del Estado de México* (2009).

Sus amplios conocimientos de la vida municipal obedecen a sus manuales para la gerencia municipal, administración de los servicios públicos municipales, así como la administración de la obra pública municipal (editados por Banobras en 2001). Una de sus contribuciones más significativas es el desarrollo de métodos cualitativos de investigación, aplicados en el sistema de seguimiento y evaluación por resultados para la gestión pública (una obra colectiva en la que participó). Este trabajo trata del estudio de caso y desarrollos instrumentales de un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión por resultados (ambos estudios realizados en Bolivia). Sobre estudios municipales también participó en un trabajo financiado por la Universidad Autónoma Metropolitana y por el gobierno de Guanajuato, publicado con el nombre de *Municipalización en Guanajuato* (una estrategia para el fortalecimiento municipal).

III

La obra aquí tratada prosigue la línea de investigación en la que su autor es el experto más distinguido. De afortunado título: *México y sus gobiernos estatales*, el escrito aborda los resultados de la nueva gerencia pública en México. Para realizar sus objetivos, Martínez Vilchis dividió el trabajo en dos etapas, la primera de las cuales auscultó 14 entidades federativas, realizándose el estudio entre los años de 2004 y 2005. Sus resultados fueron adelantados en una obra antes citada, *Nueva Gerencia Pública: un análisis comparativo de la administración estatal en México* (2007). Con base en la experiencia adquirida, la segunda etapa comprendió todas las entidades federativas y al Distrito Federal, limitándose cronológicamente la encuesta al mes de julio de 2009. Se trata, pues, del libro que estamos comentando, cuyos resultados el doctor Martínez Vilchis pone a disposición del lector.

Además de auscultar la literatura inherente al tema neogerencial, el autor del trabajo realizó un ejercicio muy poco usual en administración pública: dirigió la aplicación de cuestionarios a 331 personas por cada estado, en promedio, totalizando un universo de 5 318 los hombres y mujeres de tal modo encuestados. Las preguntas se orientaron a explorar la percepción sobre el gobierno, con relación a la forma como atienden los problemas de seguridad, salud, educación, transporte, empleo, vivienda y vialidades. La calificación del gobierno fue insatisfactoria, pues su promedio varió de 5.52 y 7.46, entre los estados mejor y peor evaluados. Otros 5 302 cuestionarios se aplicaron a los usuarios de servicios públicos para conocer la efectividad de los funcionarios a su cargo en el momento de rendir los servicios o tramitar asuntos en las oficinas, escogiéndose las del registro civil, registro público de la propiedad, así como centros de recaudación de las secretarías de finanzas o equivalentes. En fin, la encuesta incluyó la entrevista a 79 funcionarios, principalmente secretarios, subsecretarios y directores generales.

Como es observable, el estudio fue enfocado a estimar el grado de efectividad de la nueva gerencia pública, mundialmente elogiada, y en México foco de atractivo para gobernantes y algunos académicos. La neogerencia resultó reprobada, o con calificaciones muy bajas, como se podrá observar más adelante. Pepe Martínez pudo corroborar a través de su trabajo, que estudiando el funcionamiento y los resultados de la nueva gerencia pública en las últimas décadas, se ratifica la importancia de contrastar los resultados actuales con los de los respectivos a los de años de 1960, cuando apareció el Manual de Administración Pública de la ONU (1962). Su tesis central es que el modelo de administración allí formulado se tradujo, como propuesta, en la reforma administrativa realizada una década después. Ese modelo, en el entender del doctor Martínez Vilchis –que nosotros pensamos fue consustancial a la administración pública mexicana– dio buenos resultados en eficiencia, buena organización y sistematización del trabajo de los servidores públicos. De modo que “es susceptible de replicarse actualizándolo e introduciendo las medidas que se adapten al entorno del país, incluidas las prácticas de NGP que resulten útiles, como herramientas para mejorar la eficacia y eficiencia”.

No pocos autores han destacado la naturaleza económica de la nueva gerencia pública, y así lo hace notar Martínez Vilchis, con la inclusión

de los estudios sobre competitividad del Instituto Mexicano de Competitividad (IMCO) y las encuestas del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés). Allí se entrevistó a ejecutivos de empresas privadas (2006-2007), y obviamente, hallaron en la burocracia gubernamental una fuente principal de sus problemas. Nosotros pensamos que, como siempre, la empresa privada ve “la paja en el ojo ajeno, y no la viga que trae en el propio”.

La obra aquí presentada comprende el tiempo actual, cuando el mercado falló por sus deficiencias a finales de 2008, mostró enormes deficiencias que sólo el Estado pudo paliar. De tal modo, Pepe Martínez propone el relanzamiento y el apoyo al mercado por parte del Estado, que son “fundamentales para estabilizar nuestra economía bajo nuevas reglas del juego que impidan también los abusos e imperfecciones del mercado que salieron a la luz en los Estado Unidos de Norteamérica y que seguramente se dan en cualquier país del mundo”.

Poco sirvió que la nueva gerencia pública fuera apoyada plenamente a través del Premio Nacional de Innovación (Innova), otorgado durante el gobierno de Vicente Fox, ni el Premio Nacional a la Innovación, Modernización y Desarrollo Administrativo (IMDA) auspiciado en la administración actual. Toda vez que algunos galardones se otorgaron a oficinas de los estados. Como lo comprobó el trabajo de Martínez Vilchis, el premio Innova (entre 2004 y 2006) distinguió el tipo de prácticas de gobierno referentes a la calidad, la innovación, evaluación de desempeño, disponibilidad de páginas electrónicas, el uso de tecnologías de información, entre otros; muchas de ellas identificadas con la nueva gerencia pública.

IV

Para derivar en el estudio de la nueva gerencia pública en las entidades federativas, el doctor José Martínez Vilchis realizó una acuciosa investigación sobre la situación de sus administraciones. De este modo nos hizo recordar aquellos estudios realizados décadas atrás, en la primera etapa de las privatizaciones, cuando bajo los esquemas neoliberales se intentó medir el “tamaño” del Estado, o bien, aquilatar su “peso”. En contraste con esos estudios, Martínez Vilchis se abocó a establecer el

grado de densidad de las administraciones de los estados y el Distrito Federal, destacándose que no siempre existe una relación causa-efecto entre nivel de desarrollo económico y número de dependencias. Por ejemplo, Nuevo León, un estado adinerado, tiene menos secretarías que Guerrero o Chiapas, más pobres, así como Puebla y Yucatán. Como es esperable, el Distrito Federal y el Estado de México están entre los que tienen más secretarías. Con respecto al gasto público, el Distrito Federal y Michoacán son del más alto rango (si bien el primero casi duplica el segundo), junto con el Estado de México y Veracruz, en tanto Nuevo León tiene un gasto medio.

Una de las novedades (y moda) en la actualidad es la existencia de organizaciones de mejoramiento administrativo, rituladas muchas de ellas con nombres ligados a la innovación, la gestión y la calidad, y algunas hasta con eufemismos que pretenden alejarse de las antiguas actividades de organización y métodos. Siguiendo las tendencias del sexenio precedente, y anteriores incluso, se privilegió el reclutamiento de sus titulares en planteles privados y en carreras que, toda una paradoja, no son de administración pública. Siguiendo esa misma línea, en la obra de Pepe Martínez destaca el cuadro 40, donde se patentiza la presencia excepcional de egresados del ITESM. En el cuadro 39 el recuento de esos titulares habla de siete ingenieros, cuatro abogados y otro tanto de egresados de administración de empresas (de un total de 33 personas), además de otros profesionales; y sólo dos personas con estudios en ciencia política y administración pública. En el cuadro 40 el panorama no puede ser más claro: sólo un egresado de la UNAM. Estos datos no debemos dejarlos de lado, cuando en la obra se evalúa el desempeño de esas organizaciones, algunas establecidas bajo la influencia de la nueva gerencia pública.

Ya desde finales del siglo pasado se evidenciaba el tránsito del Estado moderno, de su era gerencial, hacia su época cívica, porque los valores políticos, asociativos y públicos, estaban triunfando sobre el interés egoísta, el espíritu de ganancia y la valoración exacerbada de lo privado. Al mismo tiempo ocurría un proceso de desgaste y abandono del modelo neogerencial, una vez que su aplicación en los países ajenos a las culturas administrativas británica y angloamericana había sido infructuosa; toda vez que en las naciones británicas y angloamericanas ese modelo se estaba agotando como método de implementación. Ciertamente, el Estado cívico

co se encontraba sano y robusto en Europa, donde las rémoras neogerenciales estaban siendo desechadas.

En fin, la más grande paradoja es que ese modelo neogerencial, cuyo apuesta histórica fue desplazar a la administración pública, enviándola al museo de las antigüedades junto con la rueda y el hacha de bronce, cada día se acercaba más al espíritu de esa administración. En efecto, las beligerantes posturas sostenidas en los años de 1980, cuando la neogerencia enfatizaba la eficiencia, la efectividad y la economía, luego se orientaron a destacar la calidad. Pero su más grande cambio consistió en que, siendo originalmente un enfoque de “dentro hacia afuera” –que enfatizaba la interfase entre Estado, sociedad y mercado–, después se reorientó de “fuera hacia adentro”, dejando de soslayar el reconocimiento de que los problemas centrales en la administración pública clásica consisten en el estudio de las organizaciones del servicio público. De ello da constancia puntual el libro del doctor Martínez Vilchis, en muchas de sus páginas.

Esta misma tendencia desplazó la neogerencia hacia los problemas de la gobernancia, un tema central en ciencia política y administración pública de antaño. En suma, siendo una huérfana potencial de objeto de estudio, impotente como buena práctica y esterilizada de utilidad intelectual, la neogerencia pública es una disciplina en busca de materia de estudio que probablemente ya no encontrará, y posiblemente venga a ensanchar la lista de paradigmas que han pasado a la historia.

Todo parece apuntar al fin de la nueva gerencia pública. Pero es difícil saber cuál será su destino de un modo preciso y terminante, si bien todo parece marchar hacia su desaparición. Nosotros pensamos que podría tardar ese momento por motivo de la masa de intereses que la sostienen, entre ellos los gobiernos neoliberales y los círculos académicos que la profesan como doctrina. El día llegará, pero no sabemos cuando. Tampoco se debe descartar su eventual retorno, pasado el tiempo. Por lo pronto, el escenario deja ver un neoliberalismo que considerado como “periodo”, ha llegado a su límite. La nueva gerencia pública, por su parte, sabida como inherente al neoliberalismo, también ha llegado a su límite. Consiguientemente, más que pensar en un fracaso, debemos meditar en el agotamiento de un periodo: el neoliberalismo, fase superior del imperialismo.

Uno de los logros más destacables del escrito del doctor José Martínez Vilchis, es que devela y demuestra las debilidades de la nueva gerencia pública. No conocemos un análisis que haya penetrado de un modo tan íntimo en la anatomía de esa gerencia, apreciando sus dolencias, pero sobre todo, dando el diagnóstico de su enfermedad como modelo de implementación fallido. Queda claro, es su trabajo, entonces, que la nueva gerencia pública desfalleció por querer parecer administración pública sin adoptar sus rasgos, ostentando más bien el maquillaje que gustosamente le brindó el neoliberalismo, en forma de empresarialidad, gerencialismo, clientela, mercado y competencia.

Introducción

México vive tiempos difíciles y de grandes riesgos en esta primera década del siglo XXI. Tal como sucedió en los siglos XIX y XX, los primeros 10 años del nuevo milenio han resultado muy violentos, con una enorme cantidad de muertos que se han vuelto los testigos inermes de la grave degradación de la seguridad pública. Existen profundos problemas económicos que afectan a toda la población y que dejan un desalentador saldo social de pobreza, inseguridad, desempleo y reducidas expectativas para los años que vienen, si no se toman las acciones necesarias para perfilar un mejor futuro.

Las decisiones en materia de política económica son cruciales, en momentos en los que festejamos los 200 años como nación independiente. La lista de problemas graves por resolver no sólo cubre la actividad económica y financiera, sino que comprende soluciones a la inseguridad y el narcotráfico y a la grave crisis de la educación, la ciencia y la tecnología que nos coloca como un débil eslabón en la sociedad del conocimiento, así como soluciones para mejorar la justicia social, tema en el que tenemos una enorme deuda que solventar con la mayoría de los habitantes de nuestro país.

Al Estado le corresponde lograr el trabajo armónico de la república. De eso no hay duda. La intervención del Poder Ejecutivo es clave para que todo marche bien. Su rectoría como política que concilie y sume esfuerzos es una precondition para unificar intereses a favor del país. En consecuencia, mejorar el funcionamiento de la administración pública (el gobierno en acción) se perfila como algo prioritario en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Al abordar el tema del funcionamiento de los gobiernos locales, lo que se aprecia es la atomización de los modelos de administración de los esta-

dos y la falta de coordinación nacional para identificar las formas de gestión y el diseño institucional más adecuado para que se cumplan los propósitos y las metas de los planes de desarrollo de los estados y del propio plan nacional. Esta fragmentación de esfuerzos es uno de los costos que hemos pagado a cambio de una mayor autonomía e independencia de los gobiernos de los estados, como consecuencia de la alternancia política y de la expansión de la democracia. La disciplina de grupo, la línea como orientación política y la homogeneidad de pensamiento partidista se han relajado y están en proceso de rediseño los nuevos convencionalismos políticos que serán aceptados en esta etapa de la democracia en México.

Siendo una democracia joven, pagamos —a veces muy caro— los costos de construir nuestro edificio democrático. Es justo esperar que por los sacrificios tengamos a cambio la esperanza de alcanzar el escenario que el artículo 3o. de la Constitución define para que la democracia realmente sea un sistema de vida basado en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, aspiración legítima de todos.

La atomización del trabajo en los estados también tiene un alto costo en los resultados que se pueden obtener en términos de eficiencia de la administración pública a nivel nacional. Siendo pública, la administración o la gerencia, como se prefiera llamarla, existe un interés de los ciudadanos en monitorear su funcionamiento para acreditar que los llamados bienes públicos se produzcan con suficiencia.

Si la administración pública debe resolver problemas, más que administrar programas con evaluaciones frías debe atender los que saltan a la vista, no sólo aquellos que determinen los especialistas en economía, finanzas o administración, sino los que menciona la gente que con sólo vivir el día a día intuye cuáles deben ser los quehaceres de su gobierno.

Tenemos la convicción de que el trabajo que realizan los gobiernos de las entidades federativas influye de manera determinante en los resultados de los planes federales y locales. A pesar de lo anterior, los estudios sobre la administración pública de los estados han sido muy esporádicos y el potencial de investigación que guarda este ámbito de gobierno es muy amplio.

El objetivo que nos lleva a abordar el análisis de lo que se ha realizado en dicho ámbito aplicando técnicas de gerencia pública es el de evaluar, con los estándares de medición de la nueva gerencia pública (NGP), sus resultados y dilucidar las razones por las que nuestro país, estado por

estado, ha tenido un desempeño tan magro en mejora de la situación económica, social y de seguridad de sus territorios.

Siguiendo a David Arellano Gault,¹ consideramos que los dilemas a los que se ha enfrentado la administración pública en los últimos años entre equidad o mercado, entre resolver problemas o administrar programas, entre innovación o rendir cuentas, no se han resuelto favorablemente, y los esfuerzos del gobierno han sido poco fructíferos desde las formas de evaluar sus resultados, según lo podemos constatar por medio de esta investigación.

Con el fin de aportar al conocimiento más profundo de lo que ocurre en el gobierno de los estados, centramos nuestra atención en el análisis de temas importantes de las administraciones públicas de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal, con la idea de conocer lo que han hecho en la última década, para aplicar los modelos de la NGP y también con la intención de conocer la composición de su administración pública, medida desde diversos ángulos, con el propósito de tomar esta base de datos para perfilar un modelo de administración distinto, adaptado a los nuevos tiempos. En las conclusiones de esta obra se ofrecen algunas sugerencias al respecto.

Este trabajo es resultado de un esfuerzo sostenido de varios años, en los que un grupo de investigadores y auxiliares siguió un método que demandó constancia, atención en el levantamiento de información de diversas fuentes, paciencia para realizar 10 620 cuestionarios a ciudadanos y 79 entrevistas a funcionarios públicos de nivel medio y alto de todos los estados del país (secretarios, subsecretarios y directores generales). El tratamiento de la información desde diversos análisis y con herramientas cuantitativas de la economía, permite dar sustento empírico a las afirmaciones cualitativas, de modo que el trabajo se pueda presentar con la mayor objetividad y prescindiendo de prejuicios ideológicos y preferencias partidistas.

LAS ETAPAS DE LA INVESTIGACIÓN

El trabajo se dividió en dos etapas. Durante la primera se estudiaron 14 estados del país; fue realizada de 2004 a 2005 y sus hallazgos se muestran

¹David Arellano Gault, "Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso", en Omar Guerrero, *Gerencia pública: una aproximación plural*, México, Fomento Editorial UNAM, 2004.

en el libro *Nueva gerencia pública: un análisis comparativo de la administración estatal en México*, publicado en noviembre de 2007. La segunda etapa, que comprendió las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, con información actualizada hasta julio de 2009, presenta sus resultados en este documento que el lector tiene en sus manos.

LOS OBJETIVOS

Diseñar un índice de nueva gerencia pública (INGP)
y aplicarlo a los estados

Seleccionamos siete subíndices con 49 acciones a evaluar, y realizamos un análisis de correlación lineal entre dichos subíndices. Al aplicar la técnica de componentes principales, que integra la información con más vinculación, se pudo reducir el tamaño de la información que tenía muchas variables, lo que nos permitió clasificar a los estados en niveles alto, medio y bajo, según el grado de la NGP que han aplicado, como se ilustra en los capítulos III y IV. Para explicar con detalle la aplicación del método se tomó el caso de Tlaxcala, donde se analizaron los siete subíndices paso a paso. También se muestra con claridad el tipo de documentos que se revisaron para evaluar las 49 acciones consideradas, indicando la forma de acceder a la información de páginas electrónicas de los gobiernos estatales.

Medir el tamaño de la estructura orgánica en los niveles alto
y medio y el número de servidores públicos (burocracia)

Lo anterior nos permitió comparar las dimensiones de la administración pública entre estados y por partido político que gobierna. Al realizar cruces entre el gasto administrativo, el número de servidores públicos y el número de habitantes que potencialmente deben atender, se obtuvieron datos interesantes poco analizados hasta ahora. El capítulo II muestra estos resultados e indaga sobre el perfil de los funcionarios que toman las decisiones más importantes en materia de modernización administrativa.

Conocer la opinión de ciudadanos y funcionarios sobre la administración pública

Nos enfocamos en la aplicación de cuestionarios a 331 personas por cada estado en promedio. Totalizaron 5 318 al público en general, para conocer su percepción sobre el gobierno, en relación con la forma en que atiende los problemas de seguridad, salud, educación, transporte, empleo, vivienda y vialidades, y se obtuvo una calificación promedio que varió de 5.52 a 7.46 entre los estados mejor y peor evaluados. Además, se aplicaron 5 302 cuestionarios a los usuarios de servicios administrativos para conocer su opinión acerca de la forma en que fueron atendidos por servidores públicos a la hora de solicitar servicios o tramitar asuntos en las oficinas de registro civil, registro público de la propiedad y centros de recaudación de las secretarías de Finanzas o sus equivalentes.

Proponer alternativas de solución en diversos temas que atañen al funcionamiento de la administración pública

Al estudiar el funcionamiento y los resultados de la gerencia pública en las últimas décadas, destacamos la importancia de contrastar los resultados actuales contra los de los años sesenta, cuando apareció el manual de administración pública de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 1962, en el que se planteaba un modelo de administración con énfasis en la función de servir al público con cortesía y de evaluar la eficacia de las acciones del gobierno. El modelo en México se tradujo en la propuesta de reforma administrativa de los años setenta, la más exitosa y con mayor cobertura nacional que permitió buenos resultados en eficiencia, organización y sistematización del trabajo de los servidores públicos. El modelo es susceptible de replicarse, actualizándolo e introduciendo las medidas que se adapten al entorno del país, incluidas las prácticas de NGP que resulten útiles, como herramientas prácticas para mejorar la eficacia y la eficiencia.

Evaluar la competitividad y el mejoramiento del bienestar social es una condición previa para atender lo estratégico y lo urgente, es decir, los problemas económicos y sociales de México.

El vínculo entre economía, gobierno y administración se evidencia de varias formas. Por ejemplo, en los estudios sobre competitividad del Insti-

tuto Mexicano de Competitividad (IMCO) y en las encuestas que el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) aplicó a ejecutivos en 2006 y 2007. En este último estudio, de los 14 factores que se plantearon como los más problemáticos para emprender negocios, se consideró a la ineficiencia de la burocracia gubernamental como el que más impide el clima de negocios por arriba de factores importantes como la corrupción, el difícil acceso al financiamiento, el crimen y la inestabilidad política. Argumentos de este tipo se multiplican para validar el planteamiento de que la mejora de la competitividad y del bienestar social son temas que atañe resolver al gobierno, a la administración pública y a su burocracia.

El apoyo al mercado por parte del Estado en esta etapa de crisis es fundamental para estabilizar nuestra economía con nuevas reglas del juego que impidan los abusos y las imperfecciones que salieron a la luz en los Estados Unidos y que seguramente se dan en cualquier país del mundo.

En el plano de los compromisos sociales, las opiniones de la gente que entrevistamos son ilustrativas: con 2 341 menciones la seguridad pública es el problema número uno que hay que atender, seguido por el empleo con 1 182, la salud con 1 070, el transporte con 900 y la educación con 756. Las prioridades no son nuevas ni desconocidas para el gobierno.

La racionalidad política, y aun el sentido común, indican que en México es urgente un acuerdo nacional para el progreso, que no excluya el tema de la competitividad y el bienestar social, en el que la administración pública como gobierno en acción desempeñe un papel preponderante.

Notas sobre el Estado y los estados

ANTIGUAS Y NUEVAS TAREAS DEL ESTADO

Como resultado de la crisis económico-financiera en el mundo, las funciones del Estado en la segunda década del siglo XXI estarán sujetas a discusión. En América Latina tendrán que identificarse y dar prioridad a estas nuevas tareas, y dadas las particularidades de cada país lo mejor será dirigir las a satisfacer las necesidades específicas de cada región. No existe una fórmula única para todos los países. Los modelos económicos y de gobierno que se han instaurado, copiando estrategias de otros países sin adaptarlas a su realidad, muchas veces han resultado un fracaso. Ejemplos de lo anterior se han estudiado a lo largo de los años y las sugerencias de buscar un modelo propio con base en experiencias exitosas se pueden encontrar en muchas investigaciones académicas y de organismos de todo tipo como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), o reconocidas instituciones financieras. El informe sobre desarrollo mundial publicado por el Banco Mundial en 1997 resultó muy ilustrativo para fortalecer la afirmación de que cada país debe encontrar las áreas y el grado de profundidad en que cada estado debe participar en el desarrollo de su nación:

Los factores que determinan la eficacia del Estado difieren enormemente de un país a otro según las distintas etapas del desarrollo en que se encuentra [...] una misma medida puede dar buenos resultados en los Países Bajos o Nueva Zelanda y resultar contraproducente en Nepal.

Incluso cuando el nivel de ingreso es igual, las diferencias de tamaño, configuración étnica, características culturales y sistemas políticos hacen de cada país un ente singular.²

El mismo informe identifica cinco tareas fundamentales para que el Estado sea eficaz en estos tiempos:

1. Establecimiento de un orden jurídico básico.
2. Estabilidad macroeconómica.
3. Inversión en servicios sociales básicos e infraestructura.
4. Protección a grupos vulnerables.
5. Defensa del medio ambiente.

Las tareas descritas por esta influyente institución financiera amplían el espectro de las funciones básicas que los grandes pensadores sobre la teoría del Estado, como Tomas Hobbes, destacado pensador inglés del siglo XVII, o Juan Jacobo Rousseau, pensador ginebrino del siglo XVIII, en escritos señeros, añadian a las casi universalmente aceptadas definiciones de las tareas esenciales del Estado, y coincidían en considerar a la preservación de la vida y de la propiedad de las personas como el quehacer primario del Estado. Sobra decir que estas ideas han trascendido a través de los tiempos y siguen demostrando su vigencia.

El referente de estas ideas, desde la filosofía política actual, se ubica en las funciones de seguridad pública y seguridad nacional y preservación de la propiedad privada como grandes obligaciones del Estado.

Las tareas imperecederas que parecen olvidarse

Los fines y las obligaciones del Estado han estado vinculados con el bienestar y la seguridad de sus ciudadanos desde tiempos inmemoriales. Estas antiguas obligaciones, que para los ciudadanos siguen siendo primordiales, para los gobiernos resultan difíciles de garantizar, sobre todo en los países en vías de desarrollo. Considero importante traer a la memoria las opiniones de los pensadores clásicos de la antigua Grecia sobre lo que los gobiernos deberían proponerse alcanzar.

²Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, 1997, p. 1.

El tema es importante y no es ocioso su tratamiento, más si consideramos que iniciamos la segunda década del siglo XXI y las definiciones sobre el quehacer del gobierno se están discutiendo a la luz de la crisis financiera internacional, de la llegada de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos y de la muy complicada situación económica, social y de inseguridad que vivimos en México.

Platón, en su libro *La república* señala que para el buen funcionamiento del Estado, la actuación de cada grupo social es fundamental para el logro de la felicidad común. Aristóteles, al hablar de los diferentes tipos de gobierno –monarquía, aristocracia y democracia– afirmaba que todos deberían dirigirse hacia la consecución del bien común. Desde hace más de 2000 años estos filósofos griegos lo dejaron claro. Lo confirmaron los pensadores más importantes después de la Edad Media como Hobbes, Rousseau o John Locke, por ejemplo, y lo reiteran juristas destacados como Jellinek, que atribuye al Estado los fines de lograr el bienestar del individuo, asegurar la libertad y la seguridad y garantizar las condiciones para que fortalezcan las artes, la ciencia y la religión. Los filósofos, los pensadores de la teoría del Estado y los sociólogos parecen ser los más calificados para discutir con amplitud las mejores tareas que moralmente debe cumplir el Estado. Las tareas que ahora asignan al Estado los organismos financieros pocas veces aluden al bienestar común, a la garantía de la vida, y a la seguridad como objetivos irrenunciables, y parece que relegan a un papel secundario al ser humano y a sus necesidades.

Ante la progresiva complejidad de las tareas de los gobiernos, la opinión de filósofos, políticos y científicos sociales en general acerca de los deberes del Estado ha sido menospreciada por los gobernantes y dejada prácticamente sólo para la discusión académica. En este siglo XXI, la opinión de las instituciones financieras se ha vuelto indispensable para los países, por el financiamiento que pueden obtener de esas instancias y porque, como en el caso del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, son instituciones cuya creación fue avalada por muchas naciones después de la Segunda Guerra Mundial. De ahí la idea de incluir en este estudio el contenido del informe del Banco Mundial de 1997, porque revela la opinión en torno a las tareas del Estado en nuestros días.

El quehacer latinoamericano y la cultura política

En México, las tareas del gobierno tienen que ver con la solución de los principales problemas surgidos a principios del siglo XXI, algunos comunes a América Latina y otros específicos de nuestro país.

Los estudios que en materia de cultura y política se han desarrollado en Estados Unidos –como los de Samuel Huntington y los de Lawrence Harrison– señalan las desventajas que en actitud y comportamiento tenemos en América Latina en comparación con otras razas y otras culturas: falta de respeto por la ley, ausencia de cooperación entre unos y otros, pasividad a la hora de enfrentar problemas, excesos en el ejercicio de autoridad, falta de confianza y persecución de intereses personales.

Harrison, quien ha trabajado en varios países de América Latina como oficial de la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), afirma que nuestros países adolecen de las fallas aludidas; y aunque reconoce que esos problemas se dan en muchos países no latinoamericanos y en Estados Unidos, considera que la intensidad con que se presentan en nuestros países es mucho mayor.³

Baste como ejemplo los comentarios que vertió el presidente de Costa Rica, Premio Nobel de la Paz, Óscar Arias, durante la V Cumbre de las Américas, celebrada en Puerto España, capital de Trinidad y Tobago, a principios de 2009. En un discurso muy crudo, por realista y certero, nos recuerda lo que hemos hecho mal en América Latina y afirma que hace 50 años México era más rico que Portugal y señala a la educación como el problema central de nuestro continente, donde la escolaridad es de siete años en contraste con la de países asiáticos, europeos y norteamericanos que ha crecido de manera muy significativa durante las últimas décadas.

Arias destaca la pobre carga tributaria en los países de la región, que oscila alrededor de 12 por ciento del PIB. No deja de señalar el equivocado sistema de valores actual en un mundo en el que se destinan 100 mil millones de dólares para aliviar la pobreza de 80 por ciento de la población del mundo, mientras que en armas y soldados se gasta 13 veces más. El Premio Nobel asegura que los enemigos comunes de América Latina son la desigualdad, la deficiente educación y la falta de inversión en salud, infraestructura y medio ambiente.

³Lawrence E. Harrison, *The Central Liberal Truth*, Oxford University Press, 2008, p. XII.

Para ser congruentes con las sugerencias de muchas voces autorizadas, señalaremos aquí que los gobiernos deben adaptar sus tareas a las necesidades y a las características específicas de sus sociedades.

Lo imprescindible del quehacer de la administración pública en México

A continuación enlistaremos las tareas urgentes que muchos Estados latinoamericanos, México incluido, deberían considerar a la hora de diseñar sus planes de desarrollo gubernamentales. Pocos podrían no estar de acuerdo en que para México las siguientes tareas son viejas deudas pendientes de los gobiernos y de la administración pública con su sociedad:

1. Abatir la pobreza en que se encuentran muchos mexicanos.
2. Fortalecer la capacidad del Estado para impulsar el desarrollo.
3. Eficientar su sistema financiero.
4. Mejorar las expectativas de seguridad de sus ciudadanos.
5. Mejorar servicios sociales básicos como educación, salud y vivienda.
6. Garantizar empleo más digno y mejor remunerado.

La administración pública federal, estatal y municipal debe reconocer la severidad de la crisis que enfrentamos y las enormes dificultades económicas de la gente más pobre; pasar de administrar programas a resolver problemas y privilegiar la equidad y la intervención gubernamental para regular la excesiva libertad del mercado, y buscar la combinación exacta de crecimiento, competitividad y metas muy claras para medir el avance en el bienestar social.

El lector encontrará en este libro una referencia constante a las condiciones socioeconómicas de los estados y de sus habitantes. El fundamento es sencillo: los tiempos y las condiciones de México exigen una atención inmediata del gobierno y de su administración para fortalecer, entre otras, las políticas públicas que ayuden a resolver los problemas más acuciosos de la sociedad. En el capítulo IV confrontaremos los resultados que obtiene cada estado en el índice de nueva gerencia pública (INGP) con las condiciones sociodemográficas de su población, por ejemplo, con el índice de marginación y con el índice de desarrollo humano, para determinar si existe algún resultado positivo o no al haber aplicado técnicas gerenciales en nuestros gobiernos locales.

SOCIOECONOMÍA DE LOS ESTADOS, ÍNDICE DE MARGINACIÓN E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

Aquí presentamos una descripción de la situación económica y social que prevalece en los estados mexicanos, con el propósito de que variables de marginación y desarrollo humano sirvan como referentes en la elaboración del diagnóstico que nos muestre de dónde partimos, para realizar las propuestas de mejora de la administración pública. Hemos insistido en que el bienestar social debe ser el fin último de todo esfuerzo gubernamental y para ubicar con precisión el reto que tenemos en el futuro los índices de marginación y desarrollo humano nos dicen mucho sobre lo que hemos alcanzado como mexicanos, pero también otros indicadores como la situación de la educación y el PIB que producimos nos servirán de apoyo para alcanzar nuestro objetivo.

Características sociodemográficas

Población

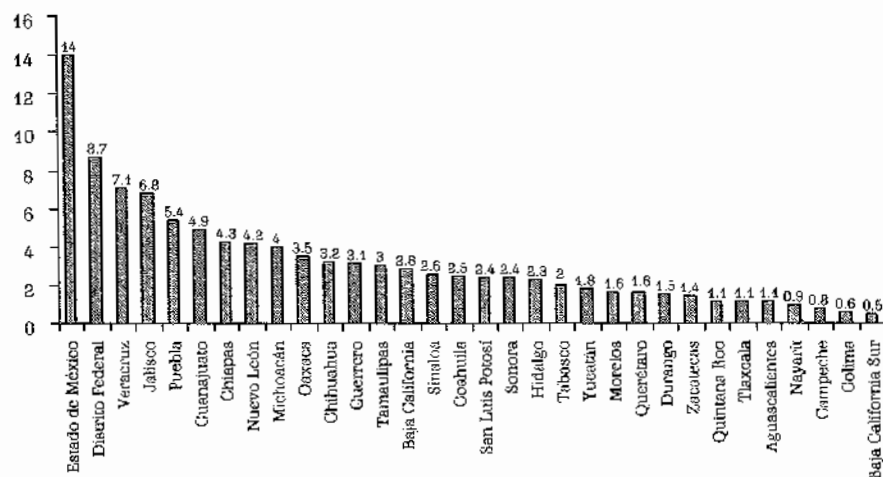
De acuerdo con el INEGI, México tiene una población total de 103 millones de habitantes y se ubica como uno de los 11 países más poblados del mundo.

Destaca la concentración poblacional en el Distrito Federal y en el Estado de México con casi 23 millones de habitantes (22 por ciento del total nacional), que constituye la zona económica, financiera, comercial y de servicios más grande de México.

En los últimos cinco años (de los que existe información censal oficial, es decir, de 2000 a 2005) la población aumentó anualmente en razón de una persona por cada 100 habitantes, dato que evidencia la reducción del crecimiento poblacional de años anteriores.

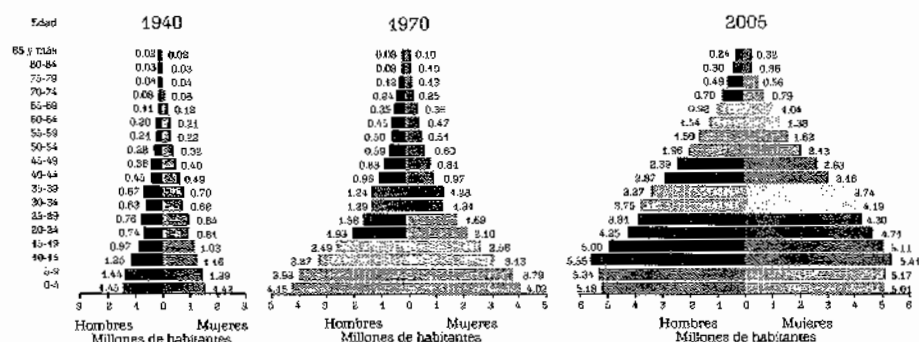
El número de habitantes por estado permite comparar la población con los diversos indicadores que se abordan en el libro, por ejemplo, el número de habitantes que debe atender cada servidor público o el tamaño de la estructura administrativa de nivel alto y medio respecto de la población. Otros indicadores económicos y gubernamentales pueden ser contrastados, como el de los grupos etarios que deberá atender el gobierno conforme transcurra el tiempo, por ejemplo, para la educación, la salud o la vivienda, entre otros.

Gráfica 1
Población por entidad federativa, México, 2005
(Millones de habitantes)



Fuente: INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005.

Gráfica 2
Evolución de la población por grupos de edad



Fuente: INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005.

La tendencia demográfica y etaria generará una mayor demanda de servicios y presiones adicionales a las administraciones públicas para eficientar servicios y recursos. La condición de urbanidad prevalece en todos los estados mexicanos, pues uno de cada tres habitantes vive en las ciuda-

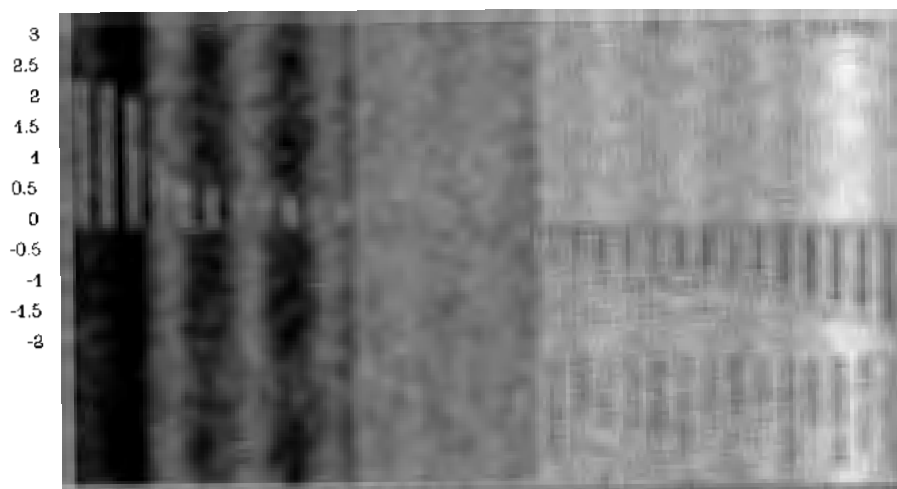
des, con excepción de Oaxaca, que es el único estado cuya población vive predominantemente en zonas rurales, en contraste con el 100 por ciento de la población urbana del Distrito Federal.

Acceso a servicios e índice de marginación

El desarrollo económico y social es muy diverso, lo cual deriva en una república con enorme heterogeneidad en el acceso a servicios y, en general, a condiciones de vida dignas. De esto último da cuenta el índice de marginación que mide, con un indicador resumen, la forma en que impacta a la población la falta de educación, de condiciones adecuadas de vivienda y de un ingreso suficiente.⁴

De los 32 estados que se analizan por sus características administrativas, 11 tienen un grado muy alto y alto de marginación (Guerrero, Chiapas y Oaxaca en primer lugar); siete estados tienen un grado medio de marginación (22 por ciento); 10 presentan un bajo índice de marginación (31 por ciento), y sólo cuatro tienen un muy bajo grado de marginación (Coahuila, Baja California, Nuevo León y el Distrito Federal [13 por ciento]) (INEGI, 2005).

Gráfica 3
Índice de marginación por entidad federativa, México, 2005



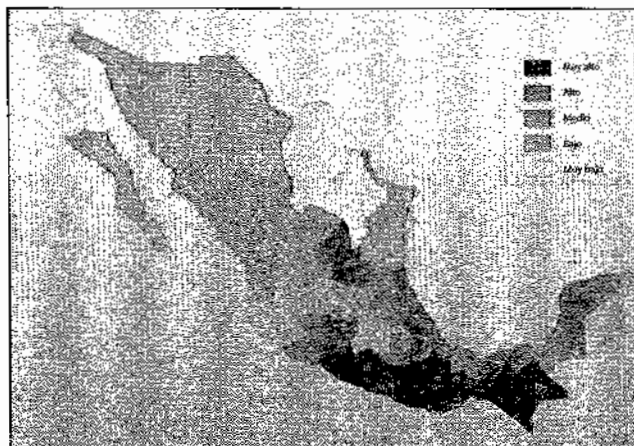
Fuente: Conapo, índices de marginación 2005.

⁴El Consejo Nacional de Población (Conapo) define la situación de marginación como un "fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios". El índice de marginación es "una

Los estados mexicanos con índices de marginación muy bajos y bajos se localizan en el centro y en el norte de la República, mientras que en el extremo opuesto, los que tienen alto grado de marginación se localizan en el sur de México, tal como lo ilustra el mapa 1.

El gobierno federal asegura que la política social se ha orientado a disminuir las diferencias de marginación y mejorar el acceso a servicios, principalmente en las zonas más desfavorecidas del país. Los resultados de los esfuerzos gubernamentales pueden medirse de maneras diversas. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en su informe de 2008, destaca el incremento de la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio. Analicemos la situación de algunos servicios, de la educación y de la vivienda en México. El promedio nacional en la cobertura de servicios básicos como agua potable, energía eléctrica y drenaje es de 83 por ciento y los estados más favorecidos son: Aguascalientes, Nuevo León, Distrito Federal y Jalisco. En contraste, los menos favorecidos son Yucatán, Guerrero y Oaxaca.

Mapa 1
Grado de marginación por entidad federativa



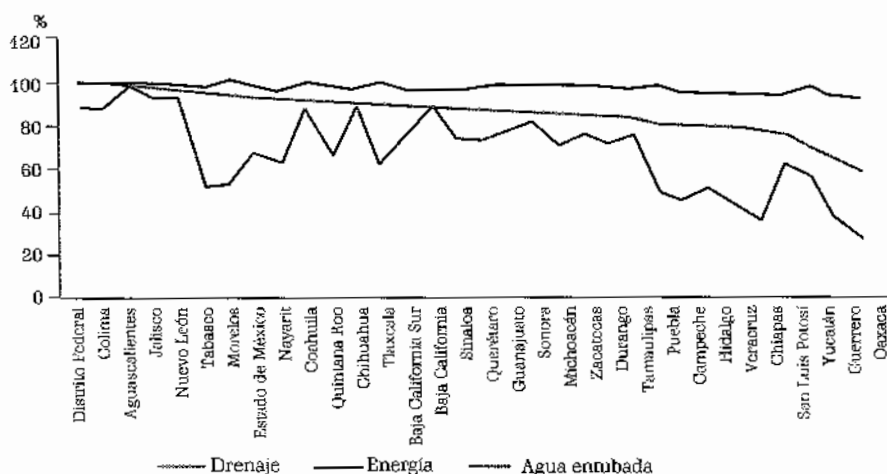
Fuente: Conapo, índices de marginación 2005.

medida resumen que permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de las carencias que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas”, Conapo, 2006.

En el caso particular de Guerrero y Oaxaca, que se ubican en los últimos lugares, 67 y 62 por ciento respectivamente, las viviendas particulares habitadas cuentan con drenaje; mientras que estos porcentajes bajan hasta 38 y 29 por ciento en el indicador de viviendas con agua entubada. Por su parte, 93 y 92 por ciento de las viviendas en estos dos estados cuentan con energía eléctrica.

El contraste es significativo en relación con Aguascalientes, Nuevo León, Distrito Federal y Jalisco, en los cuales 99 de cada 100 mexicanos, en promedio, tienen acceso a estos tres servicios básicos.

Gráfica 4
Porcentaje de viviendas con acceso a servicios básicos
por entidad federativa, México, 2005



Fuente: INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005.

Acceso a educación

En términos educativos, el rezago que enfrenta México y sus diferentes regiones lo colocan en desventaja a nivel mundial en el esfuerzo por mejorar su productividad laboral y su competitividad externa. Estudios internacionales de organizaciones multilaterales y destacados economistas subrayan el papel estratégico de la educación en el desarrollo económico y social de un país.

La educación ejerce una influencia directa, cuando menos, en los ámbitos económico, social y cultural de la población. En el aspecto económi-

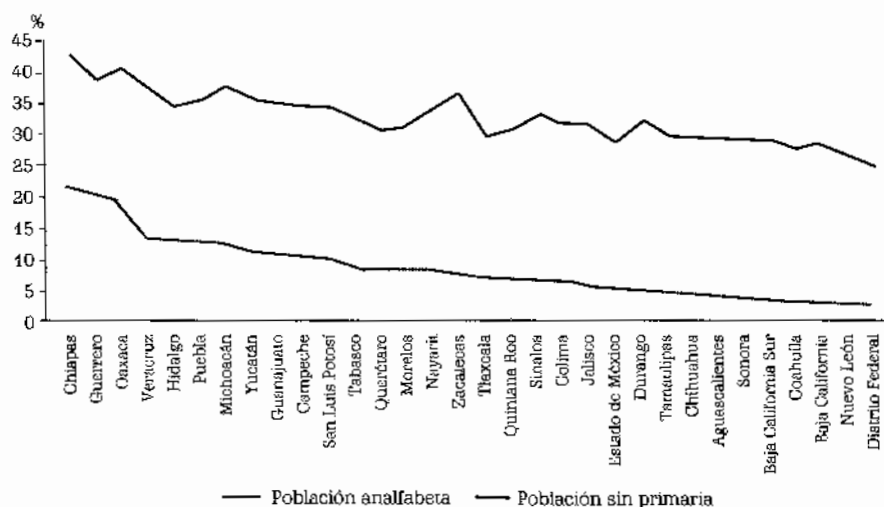
co, mayores grados de escolaridad mejoran de manera significativa la productividad de la fuerza de trabajo y permiten aumentos crecientes y constantes del producto interno bruto (PIB).

En el ámbito social, la educación potencia la equidad, fomenta el arraigo y el sentido de pertenencia hacia nuestra realidad y genera mayores oportunidades de vida, que anulan la inseguridad y la violencia. En el ámbito cultural, la educación recrea normas, costumbres y reglas sociales y culturales en pro de una convivencia más sana; fomenta la creatividad colectiva y forma sujetos críticos y reflexivos.

Una sociedad más educada hace un uso más intensivo y racional de los recursos naturales y es un factor determinante para el éxito o el fracaso de una política pública o de un programa social. Por ejemplo, las innovaciones tecnológicas que impulsan los gobiernos no tienen sentido en una población que no hará uso de ellas por desconocimiento o por falta de instrucción.

En el rubro educativo destacan dos indicadores básicos: el porcentaje de población analfabeta de 15 años y más, y el porcentaje de población sin primaria completa de 15 años y más. Los estados que tienen más pobla-

Gráfica 5
Porcentaje de población analfabeta y sin primaria completa
por entidad federativa, México, 2005



Fuente: Conapo, índices de marginación 2005.

ción alfabetizada son el Distrito Federal, Nuevo León y Baja California (97.4, 97.2 y 96.9 por ciento, respectivamente). En el extremo opuesto, las entidades con más población analfabeta son las más marginadas del país: Chiapas, Guerrero y Oaxaca con aproximadamente 20 por ciento.

En el indicador que mide la proporción de población mayor de 15 años que cuenta con primaria incompleta, las cifras se elevan a 43 por ciento en Chiapas, 38.5 por ciento en Guerrero y 36 por ciento en Oaxaca, por coincidencia los estados con más alto grado de marginación del país. El Distrito Federal, Nuevo León y Baja California presentan el nivel más bajo en este rubro, con 9.7, 12.7 y 14.6 por ciento, respectivamente, que no terminaron su escolaridad primaria.

Es importante notar mediante estos indicadores, que las condiciones de acceso a la educación determinan en gran parte el nivel de marginación de una sociedad. Si consideramos que el objetivo básico del gobierno es ofrecer mejores condiciones de vida, la educación debería ser uno de los rubros prioritarios de la administración pública. En este sentido, estamos convencidos de que nuestro país está cometiendo un grave error al restar importancia a la educación y al no invertir el presupuesto recomendado por los organismos internacionales especializados en el tema, e incluso por el Programa Nacional de Educación. Sin ser catastrofistas, México está cancelando sus posibilidades de desarrollo al asumir sus gobiernos una posición timorata a la hora de determinar el monto de la inversión en este bien público estratégico.

Éste es un reto que deberá asumir la administración pública y el gobierno cuando se tome la decisión de volver al camino del progreso sostenido.

Desarrollo humano y condiciones de vida

En los informes que edita el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la ONU define el concepto de desarrollo humano como “el proceso de ampliar las oportunidades de los individuos como nivel de bienestar que han alcanzado”.⁵ El indicador que mide ese factor se denomina índice de desarrollo humano (IDH) y se construye a partir del promedio del logro de tres aspectos básicos:

⁵Fuente: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990/chapters/spanish/>

- *Vida prolongada y saludable*, que se mide a partir de las expectativas de vida al nacer.
- *Capacidad para adquirir conocimientos*, que se mide con las tasas de matriculación en la educación básica, media superior y superior y de alfabetización de los adultos.
- *Logro de un nivel de vida digno*, que se mide a partir del PIB per cápita, en dólares de Estados Unidos, bajo la paridad del poder de compra (PNUD, 1990 y 2006).

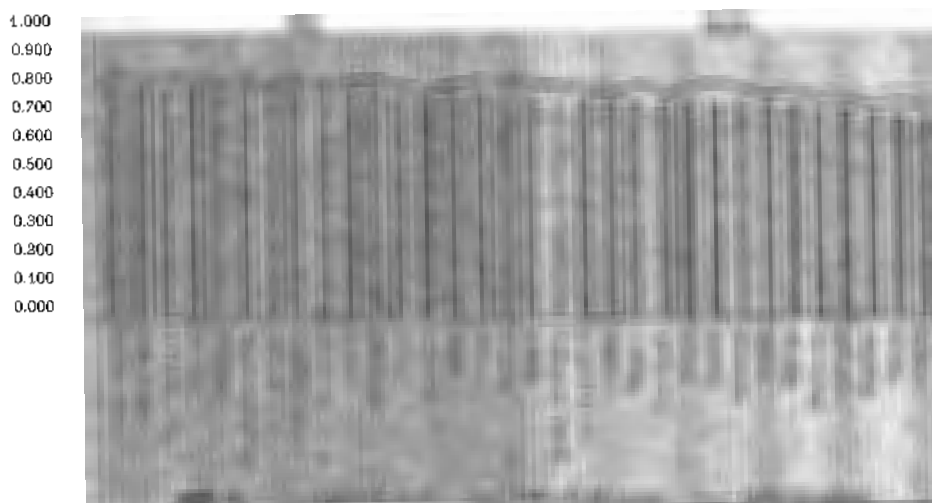
El IDH es un promedio simple de los índices que evalúan cada uno de los tres aspectos anteriores y oscila en valores de 0 a 1. Mientras más cercano a 1, mayor es el nivel de desarrollo (1 significa que se ha alcanzado el máximo nivel). El PNUD señala que si el IDH alcanza un valor igual o mayor a 0.8, el desarrollo humano es alto; entre 0.5 y 0.799 es medio, y si es menor a 0.499 es bajo. Aunque parezca contradictorio, con los niveles de marginación que ubican a 11 estados con muy alto y alto nivel de marginación, la realidad es que sólo Campeche se encuentra en un nivel de marginación alto y al mismo tiempo con un índice de desarrollo humano alto. El resto de los estados es congruente entre un nivel de desarrollo humano medio y una muy alta y alta marginación.

México se encuentra clasificado en un nivel de desarrollo humano alto, por lo cual ocupa el lugar número 52 mundial en el IDH y el penúltimo lugar entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Entre los países de América Latina ocupa el octavo lugar, después de Barbados (0.889), Chile (0.874) y Argentina (0.860), que tienen los primeros lugares.

Por entidad federativa destaca la buena posición de los estados mexicanos en este indicador, pues 16 de los 32 tienen un IDH alto, en cifras que van de 0.801 (Morelos) a 0.884 (Distrito Federal). Lo anterior significa que 50 por ciento de las entidades federativas mantiene condiciones de vida similares a las que tienen los habitantes de los estados miembros de la OCDE (ver gráfica 6).

De acuerdo con los intervalos que definió la ONU, el otro 50 por ciento de los estados del país está clasificado con un índice de desarrollo humano medio, pues el límite inferior del intervalo para un estado mexicano es 0.719, que corresponde a Chiapas, y el mayor (en la categoría IDH medio) es el de Sinaloa con 0.796 puntos.

Grafica 6
Índice de desarrollo humano por entidad federativa, México, 2004



Fuente: PNDU, Informe sobre Desarrollo Humano, México 2006-2007: migración y desarrollo humano.

Producto interno bruto

El producto interno bruto (PIB) es un indicador del dinamismo económico de un país, pues mide su capacidad de producción y de generación de empleos. La OCDE define a este indicador como “el valor de mercado de los bienes y servicios producidos por un país durante un periodo, generalmente de un año”⁶ (OCDE, 2007: 24). El cálculo del PIB puede derivarse de tres formas distintas:

- Como la suma de la producción, menos el consumo intermedio, más los impuestos, menos los subsidios, sobre los productos.
- Como los ingresos obtenidos de la producción mediante la suma de las compensaciones de los empleados, el excedente bruto de las ope-

⁶Se denomina “bruto” debido a que no considera la deducción que corresponde a la depreciación natural de la infraestructura y el capital, como maquinaria, edificios y equipo. El término “interno” se refiere a que sólo se considera la producción realizada por los habitantes de un país en su territorio. Adicionalmente, si en el PIB se toma en cuenta lo que producen las empresas nacionales en el extranjero, entonces se considera una medida que se conoce como Producto Nacional Bruto (PNB). En el caso de México, esto último implicaría que el valor de la producción de empresas mexicanas localizadas en otros países se contabiliza en el PNB de México.

raciones de empresas y gobierno, y los impuestos netos sobre la producción y las importaciones.

- Como el gasto sobre los bienes y servicios producidos, sumando los gastos de consumo, formación bruta de capital fijo, cambios de inventario (variación de existencias) y las exportaciones menos las importaciones (OCDE, 2007).

El PIB se ha convertido en uno de los medios más utilizados para evaluar el tamaño y el crecimiento económico de las naciones, así como para relacionar el nivel de vida de su población. La mayoría de los países del mundo y la totalidad de los integrantes de la OCDE utilizan este indicador. Para calcularlo, se basan en el sistema de cuentas nacionales de 1993, para hacer que las cifras sean comparables.

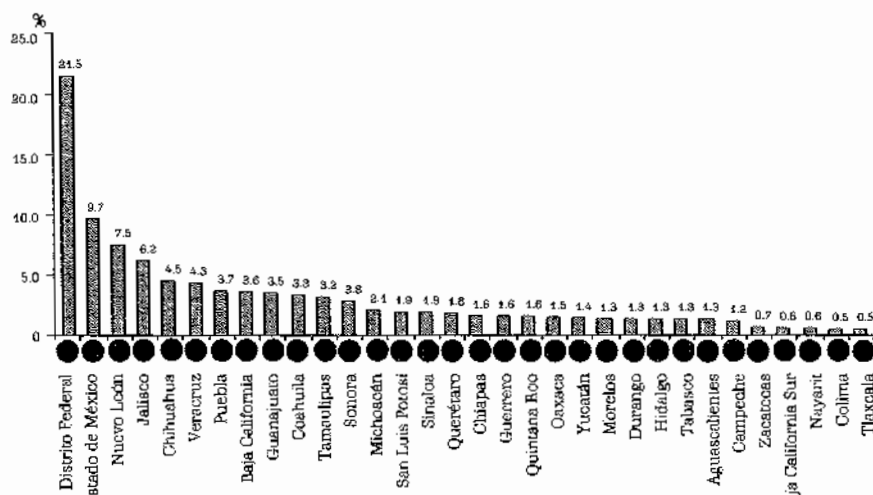
Para 2005, el último año disponible a nivel internacional, el PIB de México fue de 1 119 billones de dólares estadounidenses, cifra que se mide utilizando la paridad del poder de compra (PPP, por sus siglas en inglés) que permite estandarizar lo que compraría un dólar de Estados Unidos en cualquier parte del mundo. Según el tamaño de su economía, México ocupa el noveno lugar entre los miembros de la OCDE, con un PIB superior incluso al de países como Canadá y Corea y muy cercano a los casi 1 200 billones de dólares que anualmente produce España.

La gráfica 7 muestra la gran disparidad que existe en los niveles de producción de las entidades mexicanas, pues mientras cinco estados generan casi la mitad de la producción nacional, 49.4 por ciento (Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Chihuahua), los 28 estados restantes producen 55 por ciento del PIB mexicano.

El mayor dinamismo económico se registra en los estados del centro del país, pues 11 de ellos superan la media nacional del PIB. En contraste, los menos favorecidos económicamente son Baja California Sur, Nayarit, Colima y Tlaxcala. Un dato que resalta es que Chiapas, Guerrero y Oaxaca, considerados los estados con mayor marginación del país, se encuentran en las posiciones 17, 18 y 20 por su actividad económica.

Lo anterior confirma que los estados de mayores dimensiones económicas no siempre están en correspondencia con índices de marginación bajos o con índices de desarrollo humano altos.

Gráfica 7
Aportación porcentual por entidad federativa al PIB nacional, 2006



Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales. Producto interno bruto por entidad federativa, 2001-2006.

COMPETITIVIDAD EN LOS ESTADOS

Los gobiernos federal y de los estados han colocado los indicadores sobre competitividad y finanzas públicas sanas como metas muy apreciadas que ocuparán el quehacer de la administración pública de manera preponderante. Por ello, hemos optado por incluir un breve análisis de algunos aspectos que muestran las condiciones económicas, políticas y sociales consideradas para evaluar la competitividad en los estados y presentar las gráficas del Instituto Mexicano de la Competitividad (Imco) que muestran una clasificación del lugar que ocupan los estados en este tema, según los criterios del propio IMCO, no sin dejar de reconocer que la metodología de dicho instituto ha sido polémica por la forma de concebir cada aspecto de su método de evaluación.

No es ocioso incluir este apartado por la importancia que adquiere cada día la mejora constante de los indicadores económicos y la particular atención y la relevancia que los gobiernos le conceden. A continuación

analizaremos el reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial que se publica desde 1979. Pondremos en la mesa de discusión los criterios del Imco y la clasificación de las entidades federativas de acuerdo con sus distintos grados de desempeño.

Competitividad y bienestar social.

El binomio correcto para un crecimiento armónico

El descenso de la posición de México en los *ranking* sobre competitividad de los países del Foro Económico Mundial (WEF), y del Imco, son consecuencia de un deterioro de diversos indicadores. En el plano social, los indicadores de salud, educación y justicia considerados por el WEF, han caído en México, como lo demuestra la evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), mientras que en el ámbito de los sectores económicos con potencia, que califica el Imco, el rubro manufacturero ha perdido dinamismo, como lo veremos enseguida.

El informe del Coneval sobre la política del desarrollo social en México, en 2008, muestra cómo se ha incrementado la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio de las personas de nuestro país entre 2006 y 2008, aunque había disminuido, según este organismo evaluador del propio gobierno federal, entre 2000 y 2008.

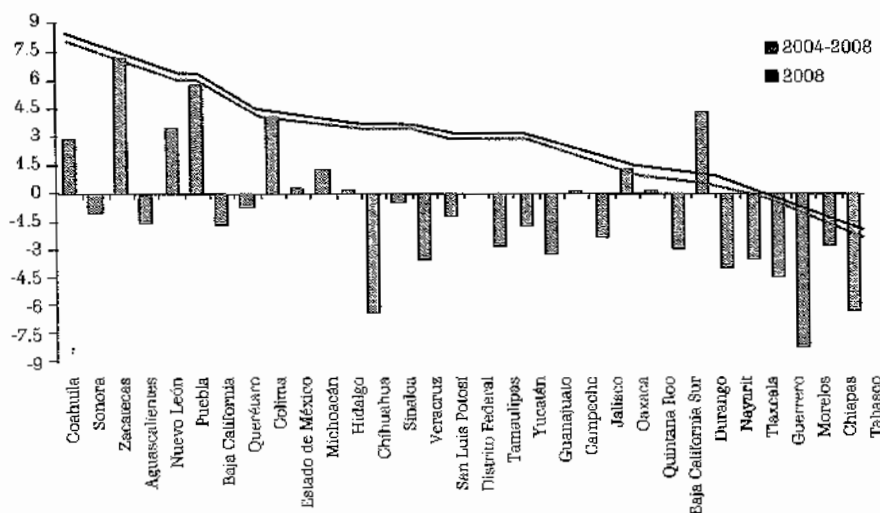
Lo anterior significa que los últimos años han sido negativos para la economía y aún peores en 2009. Se avizora un año más difícil para 2010 por la crisis financiera que ya obligó al gobierno a realizar ajustes presupuestales en dos ocasiones, hasta julio de 2009.

Esta crisis, que se pronostica será más difícil de superar que la de 1995, debido a que el año 2010 inicia con una crisis económica en Estados Unidos y en otros mercados importantes en el mundo, a los cuales eventualmente podría canalizarse la producción mexicana y de los que obtendríamos los principales apoyos para superar la recesión.

A continuación presentamos algunos indicadores de la situación económica de los estados, principalmente en el sector manufacturero, que representa casi 80 por ciento de las exportaciones.

Sólo 12 de los 32 estados de la República reportan tasas de crecimiento positivas entre 2004 y 2008, pero lo más peligroso es que en el último

Gráfica 8
Desempeño de la producción manufacturera por estado, 2004-2008
(Tasa de crecimiento)



Fuente: Revista aregional.com, año 3, núm. 29, agosto, p. 6.

trimestre de 2008 sólo nueve estados conservaron tasas positivas y los decrementos fueron muy significativos.

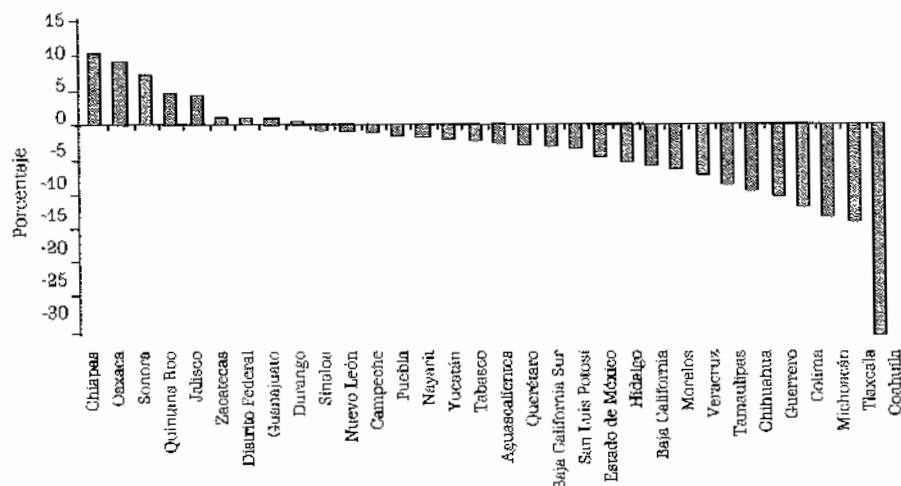
Es obvio que los estados enfrentan dificultades económicas crecientes desde finales del sexenio 2000-2006 y en los primeros años de la gestión 2006-2012.

Existen algunas propuestas que deben ser revisadas por quienes toman decisiones.

Entre ellas destaca un estudio del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), de diciembre del 2003, en el que Enrique Cabrero sugiere construir una metodología para mejorar la competitividad y el bienestar social a través de las llamadas ciudades competitivas-ciudades cooperativas. En el documento se destaca que para los autores la competitividad del territorio depende de una combinación de factores que permiten a esas ciudades:

- participar en el mercado nacional, regional e internacional de bienes y servicios;

Gráfica 9
Desempeño del sector de las manufacturas por estado, cuarto trimestre de 2008
(Tasa de crecimiento)



Fuente: Revista aregional.com con datos del INEGI.

- incrementar el ingreso real y el bienestar social de los ciudadanos;
- promover el desarrollo sustentable, y
- promover la cohesión social combatiendo la exclusión.

Después de analizar las mediciones de competitividad urbana, principalmente aquellas que orientan la inversión privada y/o el uso de servicios, las académicas y los métodos que combinan ambas orientaciones, los autores del CIDE identifican cuatro componentes con sus variables con los que se obtienen resultados del *ranking* de ciudades mexicanas, que es interesante analizar.

Los componentes citados son: el económico, el sociodemográfico, el urbano-espacial y el institucional, que califican estructura económica, características poblacionales por ser competitivos, infraestructura y servicios, y características de los gobiernos, respectivamente.⁷

⁷Cabrero, Orihuela y Ziccardi, "Ciudades competitivas-ciudades cooperativas: conceptos clave y construcción de un índice para ciudades mexicanas", Documentos de trabajo del CIDE, diciembre de 2003.

Reporte global sobre competitividad: Foro Económico Mundial

El Foro Económico Mundial (World Economic Forum, WEF) es una organización internacional independiente, sin fines de lucro, con sede en Ginebra, conocida por su asamblea anual en Davos, Suiza. En ese foro se reúnen los líderes económicos, políticos y sociales en el ámbito internacional para debatir en torno a los principales temas de interés global y su objetivo es alcanzar un mayor desarrollo económico y un mejor progreso social.⁸

Además de las asambleas, el foro produce una serie de informes de investigación e involucra a sus miembros en iniciativas específicas de cada sector. Entre sus informes más conocidos se encuentra el Reporte Global sobre Competitividad, que publica desde 1979 y tiene como propósito proveer de herramientas a los líderes de negocios y a los hacedores de políticas para identificar obstáculos y mejorar la competitividad, así como realizar evaluaciones comparativas y estimular la discusión sobre estrategias para superar dichos obstáculos.⁹

Este organismo define la competitividad como “el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país”. Es decir, las economías más competitivas tienden a generar altos niveles de ingreso para sus ciudadanos, en la medida en que su productividad determina las altas tasas de retorno que se obtienen por inversiones en una economía (WEF, 2008).

Para el cálculo de la competitividad, el WEF construye un índice en el que se consideran fundamentos micro y macroeconómicos de la competitividad nacional e incluye componentes estáticos y dinámicos, de tal manera que la productividad de un país determina la habilidad para mantener altos niveles de ingreso, que es uno de los elementos fundamentales de los retornos de inversión, lo cual es clave para explicar el crecimiento potencial de una economía (WEF, 2008).

Las instituciones asociadas al foro por parte de México son: el Centro de Capital Intelectual y Competitividad, el Instituto Mexicano para la Competitividad y Proméxico, Comercio e Inversión.

⁸www.weforum.org y http://es.wikipedia.org/wiki/Foro_Econ%C3%B3mico_Mundial.

⁹www.webforum.org

Su metodología analiza más de 100 indicadores en 134 países. Este índice agrupa en 12 pilares los componentes de la competitividad económica, como se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1
Pilares de la competitividad económica, WEF

1. Instituciones	5. Educación superior y capacitación	9. Disposición tecnológica
2. Infraestructura	6. Eficiencia del mercado de bienes	10. Tamaño del mercado
3. Estabilidad macroeconómica	7. Eficiencia del mercado de trabajo	11. Sofisticación de los negocios
4. Salud y educación primaria	8. Sofisticación del mercado financiero	12. Innovación

Fuente: Elaborado con información de www.weforum.org

Con respecto a los detalles del índice global de competitividad (IGC) para 2007-2008, la ubicación de México se detalla en el cuadro 2, entre 134 países evaluados:

Cuadro 2
Detalle del índice global de competitividad
(WEF, 2008)

<i>Indicador</i>	<i>Posición</i>
Pilar 1. Instituciones	
Regulación gubernamental de la carga impositiva	112
Costo para los negocios del crimen y la violencia	119
Crimen organizado	120
Confiabilidad en la policía	119
Pilar 5. Educación superior y capacitación	
Calidad de la educación en matemáticas y ciencias	113
Costos de la política agrícola	105
Peso de los derechos de aduana	102
Pilar 7. Eficiencia del mercado de trabajo	
Participación de las mujeres en la fuerza de trabajo	112
Pilar 8. Sofisticación de los mercados financieros	
Fortalecimiento de la justicia	118

Fuente: Elaborado con información de World Economic Forum, 2008.

Por su parte, el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), junto con la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP), del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), desarrollaron un índice para el cálculo de la competitividad, definido como "la habilidad de una región para atraer y retener inversiones" (Imco, 2006).

Este índice se calculó primero a nivel internacional y posteriormente a nivel estatal. En términos generales, la competitividad de México frente a 44 países. De acuerdo con los resultados del índice de competitividad internacional 2006, México ocupó el lugar 33.

La metodología del Imco, considera una agenda con 10 factores y 120 variables que afectan la competitividad (ver cuadro 3).

Cuadro 3
Factores de la competitividad, Imco

1. Sistema de derecho confiable y objetivo	6. Mercados de factores de producción eficientes (capital, mano de obra, energía y suelos)
2. Manejo sustentable del medio ambiente	7. Sectores precursores de clase mundial (telecomunicaciones, transporte y sector financiero)
3. Sociedad incluyente, preparada y sana	8. Gobierno eficiente y eficaz
4. Economía dinámica e indicadores estables	9. Aprovechamiento de las relaciones internacionales
5. Sistema político estable y funcional	10. Sectores económicos con potencial (industrias que por diferentes motivos poseen amplias posibilidades de ser competitivas)

Fuente: Imco, *Situación de la competitividad de México 2006. Punto de inflexión.*

Cuadro 4
Resultados sobresalientes del índice internacional de competitividad (Imco, 2006)

1. México ocupa el lugar 33 entre 45 países.
2. México retrocede tres posiciones con respecto al índice calculado en 2004 y se coloca entre los seis países que perdieron más posiciones.
3. Sólo en seis países disminuyó la inversión. México es uno de ellos, junto con Bolivia, Israel, El Salvador, Venezuela y Polonia.
4. La inversión promedio por persona económicamente activa de los 10 países más competitivos es cinco veces mayor que la de México.
5. En el índice 2004, México era el segundo país más competitivo de Latinoamérica. Hoy, es el quinto, superado por Chile, Costa Rica, Brasil y Colombia.

6. México retrocedió en seis de los 10 factores de competitividad. Esto sólo ocurrió con cinco países más.
7. En el índice 2004, México superaba la posición 30 en cinco de los 10 factores. Hoy sólo el subíndice "Sectores económicos con potencial" supera el lugar 30.
8. Irlanda se mantiene en el primer lugar del índice aunque su inversión por integrante de la población económicamente activa (PEA) aumentó más de 50 por ciento.
9. De los países latinoamericanos, sólo Chile está entre los 18 países más competitivos.
10. Corea del Sur fue el país que avanzó más (cinco posiciones) y se colocó entre los 19 países más competitivos.

Fuente: Imco, *Situación de la competitividad de México 2006. Punto de inflexión.*

Los resultados por factor, tanto en 2006 como en 2004, se resumen en el cuadro 5.

Cuadro 5
Índice internacional de competitividad
(Imco, 2004 y 2006)

Factor	Posición 2004	Posición 2006	Variación
1. Sistema de derecho confiable	32	33	-1
2. Manejo sustentable del medio ambiente	40	40	0
3. Sociedad incluyente y preparada	34	34	0
4. Macroeconomía estable	28	30	-2
5. Sistema político estable y funcional	27	32	-5
6. Mercado de factores eficiente	44	35	9
7. Sectores precursores de clase mundial	35	34	1
8. Gobierno eficiente y eficaz	26	32	-6
9. Relaciones internacionales benignas	27	30	-3
10. Sectores económicos con potencial	28	29	-1

Fuente: Imco, *Situación de la competitividad de México 2006. Punto de inflexión.*

Este ejercicio lo aplicó el Imco para las 32 entidades federativas (*Competitividad estatal de México 2006. Preparando a las entidades federativas para la competitividad. 10 mejores prácticas*) con la finalidad de identificar las áreas de mejora y los resultados en cada entidad.

Cuadro 6
Competitividad estatal de México, 2006

Objetivos

1. Promover la transparencia informativa.
 2. Disponer de un diagnóstico más preciso que el índice de competitividad internacional, ya que éste sólo estudia a la República mexicana en conjunto.
 3. Promover en las entidades un mecanismo de desarrollo socioeconómico "por imitación", con el que se identifiquen las mejores prácticas.
 4. Impulsar 32 agendas de prioridades que promuevan acciones en aquellos factores de competitividad en los que cada entidad federativa tiene una mayor posibilidad de mejora.
 5. Apoyar el desarrollo económico de las distintas regiones, mediante el aumento de las inversiones, en la medida en que los futuros inversionistas utilicen dicha información para considerar nuevas oportunidades de negocios que antes no existían, por falta de información objetiva y oportuna.
-

Fuente: Imco, *Competitividad estatal de México 2006. Preparando a las entidades federativas para la competitividad. 10 mejores prácticas*.

La actualización del estudio en el ámbito estatal se realizó en 2008 (*Competitividad estatal de México 2008. Aspiraciones y realidad: las agendas del futuro*. El índice de competitividad estatal 2008 incluye datos hasta 2006. El índice general de competitividad estatal 2008 está compuesto por 10 subíndices y 120 variables con información hasta 2006). Con una metodología robusta, este conjunto de indicadores explica la capacidad de una entidad para atraer y retener inversiones. Los principales resultados expuestos en este material son los siguientes:

1. El único subíndice de competitividad en el cual el promedio de los estados retrocedió (-0.02 por ciento) en relación con su calificación anterior fue "Manejo sustentable del medio ambiente".
2. De las 32 entidades de la República, 18 empeoraron, principalmente debido a los siguientes factores:
 - Aumento en la generación de residuos peligrosos al año (66 por ciento en promedio).
 - Disminución de la tasa de reforestación anual en 5 por ciento.
 - Reducción de energía proveniente de energías limpias en 29 por ciento.
 - Incremento de 6 por ciento en promedio de emisiones a la atmósfera de monóxido de carbono (CO) (Imco, 2008).

3. Las entidades clasificadas con *desempeño alto* fueron el Distrito Federal, Nuevo León, Baja California, Chihuahua y Aguascalientes.
4. Las entidades clasificadas con *desempeño bajo* fueron Hidalgo, Guerrero, Chiapas, Tlaxcala y Oaxaca, siendo este último el estado más rezagado.
5. Los estados que *avanzaron más* con respecto al índice 2006 fueron:
 - Nayarit (ocho posiciones), por mejoras en variables institucionales (“Sistema político estable y funcional” y “Sistema de derecho confiable y objetivo”), así como por su acelerado crecimiento económico (“Economía estable y dinámica”), impulsado por el sector inmobiliario.
 - Tabasco (seis posiciones), gracias a un importante crecimiento económico (“Economía estable y dinámica”), atribuible a la mayor productividad de su sector agrícola y a sus exportaciones, así como a mejoras en variables institucionales (“Sistema político estable y funcional” y “Gobiernos eficientes y eficaces”), especialmente en el clima de negocios y transparencia.
 - Sinaloa, San Luis Potosí y Veracruz (cinco posiciones). Los primeros dos destacan por las mejoras en variables institucionales (“Gobiernos eficientes y eficaces” y “Sistema de derecho confiable y objetivo”), mientras que Veracruz sobresale por su crecimiento económico (“Economía estable y dinámica”), atribuible a sus mayores exportaciones y al turismo (Imco, 2008).
6. Los estados que *retrocedieron más* con respecto al índice 2006 fueron:
 - Zacatecas (once posiciones), por una desaceleración económica (“Economía estable y dinámica”), explicable por pérdidas de productividad y por el menor crecimiento del sector servicios.
 - Tlaxcala (seis posiciones), como consecuencia de un retroceso en el “Sistema político estable y funcional”, al quedar una de las peores concentraciones políticas en su Congreso local y una desaceleración económica (“Economía estable y dinámica”) relacionada con menor inversión extranjera.
 - Morelos (cinco posiciones), como resultado del retroceso de algunos indicadores institucionales (“Sistema de derecho confiable y objetivo”), especialmente los relacionados con su administración de justicia (Imco, 2008).

7. Algunas entidades no lograron mejorar su posición en el *ranking*, pero presentaron cambios con respecto a sí mismas. A partir de estos cambios, se dividió al país en cuatro grupos:
- *Los estados de mayor avance (11-21 por ciento)*: Nayarit, 21 por ciento; Oaxaca, 18 por ciento; Sinaloa, 16 por ciento; San Luis Potosí, 16 por ciento; Jalisco, 14 por ciento; Querétaro, 12 por ciento; Tabasco, 12 por ciento; Campeche, 11 por ciento y Sonora, 11 por ciento.
 - *Los estados de avance medio (4-9 por ciento)*: Veracruz, 9 por ciento; Chiapas, 8 por ciento; Chihuahua, 7 por ciento; Baja California, 5 por ciento; Michoacán, 5 por ciento; Tamaulipas, 5 por ciento; Colima, 5 por ciento; Baja California Sur, 4 por ciento; Hidalgo, 4 por ciento; Nuevo León, 4 por ciento y Yucatán, 4 por ciento.
 - *Los estados que se estancaron (0-4 por ciento)*: Guerrero, 3 por ciento; Morelos, 3 por ciento; Guanajuato, 3 por ciento; Coahuila, 2 por ciento; Distrito Federal, 1 por ciento; Aguascalientes, 1 por ciento y Durango, 0 por ciento.
 - *Los estados que retrocedieron (0-12 por ciento)*: Zacatecas, -12 por ciento; Tlaxcala, -8 por ciento; Quintana Roo, -6 por ciento; Estado de México, -4 por ciento y Puebla, -2 por ciento (Imco, 2008).

Con base en estos resultados, el Imco llegó a las siguientes conclusiones:

-
1. Las entidades más competitivas de México también son las más integradas a la economía global.
 2. Las entidades más competitivas también son las que cuentan con las agendas prioritarias más enfocadas y alineadas con las ventajas propias de la entidad.
 3. Es necesaria una mayor integración entre entidades para coordinar sus aspiraciones compartidas.
 4. Los aspectos en que más rezagos tienen las entidades son aquellos que están más influidos por el pobre desarrollo de nuestras instituciones.¹⁰
-

LOS PREMIOS A LA GERENCIA PÚBLICA EN LOS ESTADOS, OTORGADOS POR EL GOBIERNO FEDERAL

Decidimos incluir aquí los resultados del Premio Nacional de Innovación (Innova), otorgado durante el gobierno de Vicente Fox y los ganadores

¹⁰Fuente: Imco, *Competitividad estatal de México 2006. Preparando a las entidades federativas para la competitividad. 10 mejores prácticas*.

del Premio Nacional a la Innovación, Modernización y Desarrollo Administrativo (IMDA) en lo que va de la administración del presidente Felipe Calderón, porque se trata de reconocimientos que se otorgaron a oficinas gubernamentales de los estados de la República. En el caso del premio Innova, entre 2004 y 2006, el tipo de prácticas de gobierno premiadas tienen que ver con programas o temas relacionados con la calidad, la innovación en oficinas diversas, la evaluación al desempeño, la disponibilidad de páginas electrónicas, el uso de tecnologías de información, entre otros.

Algunas de estas prácticas galardonadas se identifican con postulados de la nueva gerencia pública (NGP) y por lo tanto se trata de experiencias exitosas.

Sólo ocho de los 32 estados de la República (Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Puebla, San Luis Potosí y Yucatán) recibieron el premio tres años consecutivos (2004, 2005 y 2006) en áreas que tienen que ver con eficiencia recaudatoria, uso de tecnologías de información, adquisiciones, atención ciudadana, entre los más recurrentes.

Sólo Aguascalientes y Chiapas han recibido ambos premios durante las cinco ediciones, contando las del IMDA de 2007 y 2008 y por supuesto el Premio Innova en sus tres ediciones citados en el párrafo previo.

En un análisis más detallado por estado y partido gobernante se puede constatar que de las 10 entidades gobernadas por el PAN, en el momento del estudio, nueve recibieron algún premio al menos en uno de los años, con excepción de Tlaxcala. Porcentualmente, el PAN recibió premios en 90 por ciento de sus estados, y el PRI en 11 de los 18 estados que gobernaba, es decir, 55 por ciento. Los que no han recibido premios son Campeche, Colima, Durango, Nayarit, Oaxaca, Tamaulipas y Veracruz; por su parte, el PRD recibió reconocimientos en tres de los estados que gobierna, lo que significa el 50 por ciento de las entidades donde rige. Del PRD los estados que no han recibido nunca un premio son el Distrito Federal, Guerrero y Baja California Sur.

Además, ocho de los 10 estados del PAN recibieron el premio dos años o más; sólo cinco de las 18 entidades gobernadas por el PRI lo han recibido dos años o más, y únicamente dos de los seis estados gobernados por el PRD, dos años o más.

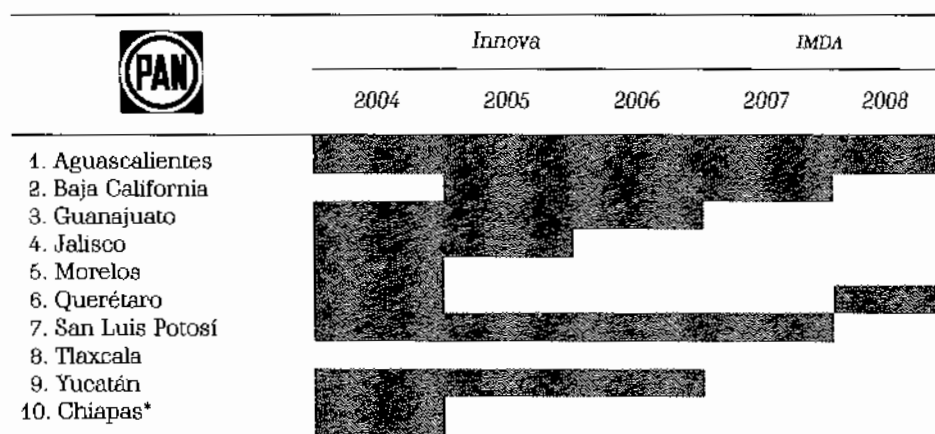
Los estados más exitosos para el gobierno federal, que han recibido el premio en cuatro de los seis años son: del PAN, Aguascalientes, Baja California y San Luis Potosí; del PRI, Baja California, Chihuahua, Puebla y Sonora, y del PRD sólo Chiapas.

Los datos indican que para el gobierno federal los estados gobernados por el PAN son los que mayores estrategias gerenciales han adoptado y por ello han sido reconocidos con los premios Innova e IMDA, instituidos por Vicente Fox y Felipe Calderón, respectivamente.

En las siguientes gráficas el lector puede observar la participación de los estados a la hora de obtener los premios citados y la procedencia partidista de los gobiernos que más y menos veces lo han ganado, respectivamente. Los resultados son ilustrativos.

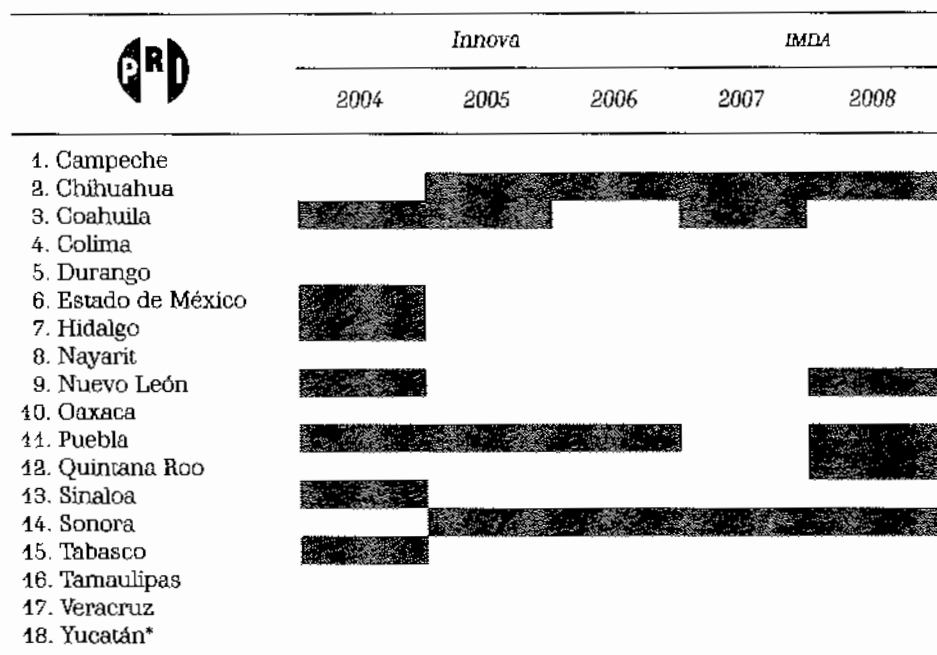
En los cuadros comparativos que aparecen más adelante, enlistamos los estados ganadores de los premios Innova e IMDA de 2004 a 2008 y especificamos la dependencia gubernamental u organismo ganador y la práctica merecedora de estas distinciones. Los cuadros son de elaboración propia con datos disponibles en línea.

Gráfica 10
Análisis por partido político y gobierno estatal



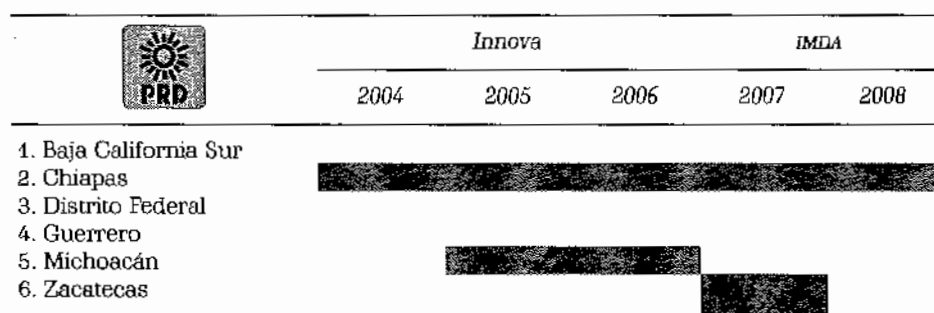
*Chiapas también aparece en el listado del PRD porque el gobierno era una coalición del PRD y del PAN.

Gráfica 11



*De 2004 a 2006 estuvo gobernado por el PAN.

Gráfica 12



Cuadro 7
Reconocimiento Premio Innova Estatal 2004

Entidad federativa	Dependencia	Prácticas
Aguascalientes	Dirección General de Proyectos de Tecnologías de Información	Centros de Atención y Servicios (CAS)
Baja California	Dirección de Auditoría Fiscal del Estado	Eficiencia recaudatoria
Chiapas	Secretaría de Planeación y Finanzas	Módulos automáticos de gobierno express
Coahuila	Dirección del Registro Civil	Modernización integral del registro civil de Coahuila
Guanajuato	Subsecretaría de Impulso a la Administración Pública	Programa Mejor Atención y Servicio (MAS)
Hidalgo	Sistema de Educación Pública de Hidalgo	Sistema Integral de Información de Gestión Pública
Jalisco	Dirección General de Abastecimiento	Mejora del proceso de abastecimiento
Estado de México	Subsecretaría de Asuntos Jurídicos	Sistema Legistel
Morelos	Oficialía Mayor	Mejora continua y aseguramiento de la calidad en los procesos clave de la Oficialía Mayor
Nuevo León	Dirección de Planeación y Coordinación Educativa	Modelo Nuevo León de Autoevaluación de la Gestión Escolar
Puebla	Secretaría de Finanzas y Administración	Programa de Calidad Total
Querétaro	Dirección de Obra Pública y Gasto Social	Programa Integral de Control, Aprobación y Seguimiento de Obra (PICASO)
San Luis Potosí	Secretaría de Planeación de Desarrollo	Modelo de Innovación en la Planeación del Desarrollo del Estado
Sinaloa	Secretaría de Administración y Finanzas	Atención integral al ciudadano mediante servicios digitales
Tabasco	Comisión de Modernización e Innovación Gubernamental	Modelo de Innovación Gubernamental
Yucatán	Secretaría de Turismo	Promoción turística a través de la Oficina de Convenciones y Exposiciones del Gobierno del Estado

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del premio, disponible en línea: <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/practicas/reconocimientoestatal/2004/> Consultado el 10 de febrero de 2009.

Cuadro 8
Reconocimiento Premio Innova Estatal 2005

Entidad Federativa	Dependencia	Prácticas
Aguascalientes	Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional	Sistema de Autorización de Fraccionamientos y Condominios de Aguascalientes (SIFRAGS)
Baja California	Dirección de Registro Público de la Propiedad y de Comercio Dirección de Auditoría Fiscal	Sistema Integral de Información Registral (SIIA) Cultura de cumplimiento de las obligaciones fiscales estatales
Chiapas	Secretaría de Administración	Modernización del Sistema de Adquisiciones
Chihuahua	Dirección de Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno Secretaría de Desarrollo Municipal de Chihuahua	Desarrollo de la Dirección de Atención Ciudadana Administrador de contenidos web
Coahuila	Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa de Coahuila Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa de Coahuila	Modernización integral del registro público Modernización de las agencias del Ministerio Público
Guanajuato	Subsecretaría de Impulso a la Administración Pública de Guanajuato	Modelo General de Medición y Evaluación del Desempeño
Jalisco	Dirección General de Innovación y Mejora Gubernamental	Intervenciones estratégicas organizacionales para la innovación y mejora de procesos y servicios gubernamentales Sistema Electrónico de Concursos y Licitaciones
Michoacán	Dirección de Impulso al Desarrollo Económico Regional	Centro Empresarial para las Exportaciones (CEXPORTA)
Puebla	Coordinación de Apoyo Parlamentario e Informática Legislativa	Sistema Informativo del Congreso del Estado de Puebla
San Luis Potosí	Sistema de Financiamiento para el Desarrollo	Sistema de Financiamiento para el Desarrollo (SIFIDE)
Sonora	Instituto Superior de Seguridad Pública	Programa Itinerante de Capacitación Policial
Yucatán	Procuraduría General de la República Oficialía Mayor	Mejora en el proceso de integración y determinación de la averiguación previa Pago electrónico de multas por infracciones de tránsito municipales y estatales

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del premio, disponible en línea: <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/practicas/reconocimientoestatal/2005/index.php?contenido=939&pagina=1> Consultado el 10 de febrero de 2009.

Cuadro 9
Reconocimiento Premio Innova Estatal 2006

<i>Entidad federativa</i>	<i>Dependencia</i>	<i>Prácticas</i>
Aguascalientes	Dirección General de Adquisiciones	Consolidación interinstitucional en adquisiciones a través de tecnologías de información e Internet
	Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional	Innovación en la administración de la información para el desarrollo estratégico del Estado
	Dirección de Mantenimiento y Proyectos	Sistema Integral de Mantenimiento Vehicular (SIMAVE)
Baja California	Dirección de Avance Institucional	Modernización para la mejora de protección de los menores víctimas de violencia y sus familias
	Dirección de Egresos	Tercera Generación de Pagos Electrónicos
	Dirección de Auditoría Fiscal del Estado	Aplicación de las tecnologías de la información en la fiscalización asertiva
	Dirección de Registro Público de la Propiedad y de Comercio	Unidad Registral de Atención Inmediata (UNIRAI)
Chiapas	Oficialía Mayor de Gobierno	Gobierno Productivo
	Gobierno del Estado	Sistema de Información Gubernamental
Chihuahua	Secretaría de Seguridad Pública Estatal	Inteligencia Policial: Documentación Electrónica e Inteligencia Policial
	Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Notariado	Modernización de la expedición de certificados del registro público de la propiedad y del notariado
	Gobierno del Estado	Programa Integral del Adulto Mayor "Vive a Plenitud"
	Secretaría de Desarrollo Municipal	Programa Integral de Modernización Catastral
Guanajuato	Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable	Gobierno Integral
Jalisco	Director General de Innovación y Mejora Gubernamental	Sistema de Información de Proyectos e Inversión Pública Estatal (SPROPE)
	Gobierno del Estado	Trompo Mágico Museo Interactivo
Michoacán	Dirección de Atención a Usuarios del Centro Estatal de Tecnologías de Información y Comunicaciones	Centro Estatal de Tecnologías de Información y Comunicaciones (CETIC)
Puebla	Dirección de Evaluación de Servicios Públicos	Calidad e Innovación Gubernamental para la Certificación Ciudadana
	Dirección de Mejora Continua	Fiscalización con Calidad Certificada; un proceso automatizado y transparente

<i>Entidad federativa</i>	<i>Dependencia</i>	<i>Prácticas</i>
San Luis Potosí	Subdirección de informática	Otorgamiento de préstamos a corto plazo
Sonora	Coordinación de Acción Comunitaria, servicios de Salud de Sonora	En mi futuro, yo decido
	Director de Programas Alimentarios	Programa de desayunos escolares del Estado
Yucatán	Gobierno del Estado	Auto Seguro
	Subsecretario de Hacienda	Reemplacamiento Electrónico 2006

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del premio, disponible en línea: <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/practicas/reconocimientoestatal/2006/index.php?contenido=1728&pagina=1> Consultado el 10 de febrero de 2009.

Cuadro 10
Premio Nacional a la Innovación, Modernización
y Desarrollo Administrativo (IMDA), 2007

<i>Entidad federativa</i>	<i>Dependencia</i>	<i>Prácticas</i>
Aguascalientes	Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional	Innovación en la administración de la información para el desarrollo estratégico del estado Innovación en la administración del desarrollo urbano
Baja California	Dirección de Modernización y Seguimiento de la Secretaría de Planeación y Finanzas	Tercera generación de pagos electrónicos
Chiapas	Secretaría de Administración	Modernización del sistema de adquisiciones
Chihuahua	Dirección de Atención Ciudadana	Sistema de la Dirección de Atención Ciudadana
	Dirección de Desarrollo Municipal	Administrador de contenidos web
	Dirección de Catastro	Programa integral de modernización catastral
Coahuila	Subsecretaría de Modernización y Desarrollo Administrativo	Modernización integral del registro público
San Luis Potosí	Coordinación General del SIFE	Sistema de financiamiento para el desarrollo del estado
Sonora	Coordinación de Acción Comunitaria, servicios de Salud de Sonora	En mi futuro, yo decido
	Director general del ISSPE	Programa itinerante de capacitación policial

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del premio, disponible en línea: <http://www.esonora.gob.mx/imda/SesionInformativa.asp> Consultado el 10 de febrero de 2009.

Cuadro 44

Premio Nacional a la Innovación, Modernización y Desarrollo Administrativo (IMDA), 2008

<i>Entidad federativa</i>	<i>Dependencia</i>	<i>Prácticas</i>
Chihuahua	Gobierno del Estado	Programa Integral para el Adulto Mayor "Vive a Plenitud" Programa de Desarrollo Municipal en Concreto Modernización en la expedición de certificados del registro público de la propiedad. INFOMEX Chihuahua Sistema Integral de Registro de Nacimientos Inteligencia Policial
Nuevo León	Gobierno del Estado	Programa de Atención al Adulto Mayor Modelo Nuevo León de Autoevaluación de la Gestión Escolar
Puebla	Gobierno del Estado	Programa Innovador de Política Social "Unidos para Progresar" Fiscalización con Calidad Certificada Casa Saludable Programa de Transferencia de Funciones Catastrales del Estado al Municipio Programa de Nómina Electrónica Profesionalización de los servidores públicos con base a competencias laborales Digitalización de certificados Proceso de registro y selección de alumnos de nuevo ingreso a través de Internet Modelo de Innovación en el Fortalecimiento y Desarrollo Integral de los Municipios
Chiapas	Gobierno del Estado	Sistema de Alertamiento ante Fenómenos Naturales Sistema de Información Gubernamental
Querétaro	Gobierno del Estado	INTEGRA, un modelo integrado de atención al ciudadano
Quintana Roo	Gobierno del Estado	Sistema Estatal de Becas
Zacatecas	Gobierno del Estado	Kioscos de Servicios Electrónicos PASE

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del premio, disponible en línea: http://www.chihuahua.gob.mx/imda/Contenido/planilla5.asp?cve_canal=10655&Portal=imda Consultado el martes 10 de febrero de 2009.

Las experiencias modernizadoras que se han aplicado

La administración pública de nuestro país ha aplicado diferentes estrategias mediante las cuales ha pretendido mejorar su funcionamiento. Al término de la Segunda Guerra Mundial surgió en México y en América

Latina el interés por la idea que la ONU desarrolló en 1948 con el nombre de "Programa de asistencia técnica" en materia de administración pública. En la década de los cincuenta y particularmente en los años sesenta, se desarrollaron modelos que pretendían integrar "los componentes esenciales de una buena administración", los cuales fueron plasmados en un manual de administración pública que se especializaba en "conceptos y prácticas modernos, especialmente en relación con los países en desarrollo", publicado en 1962. Los diagnósticos realizados en esa década y en los años setenta, acusaban a la administración pública (como pasa históricamente cada vez que se anuncian cambios) de ser torpe, corrupta, ineficiente y mal informada de las necesidades sociales. Tal como se creyó en los ochenta y noventa era impostergable implantar la nueva gerencia pública.¹¹

Los años sesenta y setenta son importantes para México porque se analizan las estrategias de modernización administrativa. En 1965 se crea la Comisión de la Administración Pública adscrita a la Secretaría de la Presidencia. En los años setenta, con la reforma administrativa, los esfuerzos se centran en la eficiencia administrativa, el ahorro de recursos, la simplificación y la creación de unidades de organización y métodos. También comienza el Servicio Civil de Carrera y el Sistema de Planificación y Presupuestación.

Evolución de los programas de modernización y principales estrategias utilizadas

En la década de los ochenta se realizaron nuevas propuestas de modernización administrativa.¹² Dos estrategias fueron fundamentales para este propósito: el programa de descentralización administrativa y el programa de simplificación administrativa, llevados a cabo durante la administración del presidente Miguel de la Madrid. En la gestión de Carlos Salinas de Gortari se profundizó el trabajo de simplificación administrativa y desregulación para favorecer el impulso a la inversión productiva y a la generación de confianza entre los empresarios. Durante el gobierno de Ernesto Zedillo se perfilaron algunas medidas de nueva gerencia pública (NGP) a través del programa de modernización de la administración pública 1995-2000, cono-

¹¹Diana Vicher, *La transformación de la administración pública hispanoamericana: de la reforma administrativa a la reforma gerencial*, tesis doctoral, Ciudad Universitaria, 2008, pp. 94-113.

¹²José Juan Sánchez González, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, IAPRO, 2004, p. 359.

cido como Promap. Entre otras propuestas, el plan ponía énfasis en la descentralización, la desconcentración, la medición y la evaluación de la gestión pública, la profesionalización y la ética del servidor público (idea muy identificada con la NGP).

Las dependencias que intervinieron en la evaluación de la gestión pública fueron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. A partir de entonces, en México la participación de la SHCP a nivel federal y de las secretarías de Finanzas o de sus equivalentes a nivel estatal, se ha vuelto una constante en las tareas de evaluar el trabajo de la administración pública y de absorber las funciones de administración. La tarea de evaluación es más natural y se apega a las funciones de la Secretaría de la Contraloría, a las de planeación o bien de administración o sus equivalentes.

Hay, pues, una clara tendencia a privilegiar la participación de las áreas financieras en la conducción administrativa, lo cual produce evaluaciones que tienden a favorecer el ahorro de recursos y los programas de recorte de presupuesto, la atención al ciudadano como cliente y la apuesta por los programas de calidad. En esta gestión presidencial se inicia con mayor fuerza la presencia de la NGP, no sólo en México, pues entre 1995 y 2009 ocurre una etapa de auge de este modo de administrar en Latinoamérica.

Con el gobierno de Vicente Fox fue más nítida la puesta en marcha de estrategias empresariales aplicadas al gobierno, y también la intervención de organismos financieros en la emisión de opiniones sobre el quehacer de la administración pública. A principios del año 2000, el Banco Mundial elabora y entrega a la administración de Fox la llamada "Agenda integral del desarrollo para México en una nueva era", que en la parte de modernización administrativa pugnaba por un gobierno eficiente, procesos transparentes, descentralización y globalización, entre otros. En México se creó la Oficina para la Innovación Gubernamental para volver competitivo al gobierno; al frente de la estrategia estuvo Ramón Muñoz, antiguo colaborador de Fox, convencido de que las ideas de Tom Peters y su libro *Innovation*, debían ser el modelo que tenía que instrumentarse en México.

El desencanto del gobierno federal con la NGP

Los premios Innova e IMDA han sido uno de los mecanismos que el gobierno federal implantó para estimular las experiencias exitosas de medidas

gubernamentales que pueden ser identificadas como propias de la nueva gerencia pública.

A petición de la Cámara de Diputados federal, el gobierno de la República ordenó un estudio a la SHCP en 2004, que mostró los resultados de la aplicación de técnicas gerenciales, en este caso, en la administración pública federal.

Los resultados del diagnóstico realizado a la administración pública federal son desalentadores en lo que concierne a la cultura gerencial aplicada al gobierno.

"Aunque hay avances apreciables, la cultura gerencial todavía está orientada a cumplir con los requerimientos del cargo y las instrucciones de los niveles superiores, sin tener en cuenta los resultados. Esta actitud impide conocer cómo incide cada puesto y cada unidad en el cumplimiento de la estrategia y en el logro de objetivos organizacionales".

"En el origen de esta manera de ser y actuar se encuentra una arraigada tradición de supervivencia en los cargos y de rechazo a los riesgos, así como la ausencia de sistemas eficaces de reconocimientos a los servidores públicos en función de sus resultados. Esto es consecuencia no sólo de los valores personales más comunes, sino de la insuficiente formación gerencial y la ausencia de estándares de medición".

"El conocimiento y ejecución de las prácticas gerenciales modernas no está generalizado y, cuando existe, no cuenta con el entorno adecuado para arraigarse y expandirse".¹³

EL TAMAÑO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. LOS ESTUDIOS DE LOS ESTADOS

¿Por qué existe tan escasa investigación sobre gobiernos locales?

Para quien decide estudiar la administración pública de los estados del país, uno de los primeros hallazgos es la muy escasa producción editorial sobre el tema. Ya el prestigiado profesor José Chanes Nieto publicó en 1993 una muy importante obra que indaga acerca de los trabajos que sobre administración pública se han realizado en México en un periodo muy

¹³Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera, México, SHCP, 2004, p. 20.

vasto (1811 a 1989), en el que describe los problemas de investigación más comunes que se pueden encontrar al buscar información sobre este tema en relación con las fuentes históricas y las fuentes actuales.

Una de las razones de ese fenómeno es sin duda la muy perniciosa centralización que hemos vivido en México. Son innumerables las desventajas que tenemos por esta irracional condición y las fuentes de investigación científica no son la excepción. Es abrumador el desequilibrio que existe entre obras realizadas por instituciones o investigadores del Distrito Federal, en comparación con las producidas en el resto del país. Otra razón más es que durante muchas décadas el gobierno federal ha concentrado la asignación de recursos, la producción económica, la recaudación fiscal y las decisiones nacionales de fondo, desincentivando la inventiva y el talento local, incluso en la producción editorial. Por otro lado, los estudios sobre el gobierno federal y los municipios como ámbitos de gobierno han tenido una mayor atención académica en los últimos años a costa del estudio de los gobiernos de las entidades federativas.

José Chanes Nieto encontró sólo 10 estudios relevantes realizados en más de un siglo que se refieren al gobierno local, siete de los cuales tratan temas de interés general para los estados del país y sólo tres son trabajos especiales sobre Tabasco, Zacatecas y Yucatán.

En el siglo xx Chanes Nieto ubicó, entre 1940 y 1989, 40 publicaciones sobre el tema, de las cuales 22 se refieren a un estado del país y 18 abordan tópicos comunes a los gobiernos locales. Chanes Nieto asegura que "las investigaciones sobre las administraciones estatales son las que han recibido una menor consideración; en tanto, por el centralismo administrativo, la administración federal concentra la mayor parte de los esfuerzos y por motivos políticos la municipal resulta más atrayente".¹⁴

Durante los últimos 20 años, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) ha realizado un esfuerzo valioso de producción académica sobre entidades federativas, principalmente entre 1997 y 2001, durante los cuales se publicaron tres obras magnas:

1. *La administración local en México*, tres tomos, 1997.
2. *Profesionalización de servidores públicos locales en México*, tres tomos, 1999.

¹⁴José Chanes Nieto, *Introducción bibliográfica a la administración pública*, México, INAP, 1993, p. 241.

3. *Simplificación y mejora regulatoria en las administraciones estatales*, tres tomos, 2001.

Individualmente, algunos grupos de académicos, investigadores y servidores públicos en México han realizado esporádicamente, y en ocasiones a petición de parte, estudios sobre gobiernos locales que analizan de manera descriptiva las áreas de la administración pública que son de interés para el gobierno en turno.

Destacan algunas instituciones de educación superior en México que han realizado investigación sobre gobiernos locales y municipios de manera más constante como la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), El Colegio de México, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, el Instituto Nacional de Administración Pública y los institutos estatales de administración pública, además de algunas facultades del área de ciencias sociales de los estados.

Por supuesto que a estas instituciones se suma un número importante de personas que han escrito sobre aspectos diversos de la administración pública en los estados, a través de las instancias de las que son servidores públicos o académicos, y que se caracterizan por encontrar dificultades para que sean difundidos o de fácil acceso para quien se interese en estudiarlos fuera de los estados donde fueron escritos.

Recientemente, el CIDE emprendió un proyecto de investigación de largo aliento sobre la gerencia pública en los estados, que promete resultados importantes.

Al hablar de instituciones, conviene mencionar que por la crisis financiera que vivimos en México en 2009, y seguramente en 2010, la situación de los institutos de administración pública en los estados y el propio INAP no es la mejor. Enfrentarán dificultades para estimular la obra escrita sobre sus estados, en muchos de los cuales el financiamiento es más difícil de obtener; al problema se suma el desinterés gubernamental por estudiar su administración pública para encontrar elementos de una adecuada toma de decisiones en materia de modernización administrativa.

El tamaño de la administración pública

En agosto de 2009 el gobierno federal mexicano anunció varias medidas para paliar la crisis económica, entre las que se mencionaron ajustes en el

presupuesto asignado a la administración pública federal. La sociedad en general exige a sus gobernantes ser los primeros que se ajusten el cinturón antes de que lo hagan los ciudadanos.

El gasto y las dimensiones de la administración pública siempre estarán sujetos a la polémica, porque la tendencia es contar con un gobierno lo más pequeño posible, sin perder eficiencia y sin dejar de atender los servicios más importantes.

José Sulbrandt⁴⁵ afirma que existe la creencia de que el tamaño del Estado es un indicador clave de su importancia, aunque la cantidad de servidores públicos idónea o el número de dependencias óptimo depende de factores como el número de habitantes por atender, los servicios que se deben proporcionar, las funciones que se tienen que desarrollar y la eficiencia y la eficacia que queremos alcanzar.

El hecho es que hasta ahora se ha escrito poco sobre los criterios que se deben considerar para determinar el tamaño de la administración pública y el número óptimo de servidores públicos.

Frente a esta realidad, y tomando en cuenta que esta investigación se propuso visitar los 31 estados y el Distrito Federal, consideramos muy importante recopilar la información correspondiente a las dimensiones de cada gobierno estatal en lo que respecta a su estructura orgánica de nivel alto y medio, y a sus servidores públicos. Los resultados que hemos obtenido son interesantes y útiles para confrontarlos con el gasto administrativo de los gobiernos, o con la opinión de la gente acerca de los servicios que les brindan, o como fuente de información estadística básica para la toma de decisiones, y para formar parte de las páginas de transparencia de las entidades federativas.

Nuevamente, son pocos los estudios disponibles al respecto y no encontramos ninguno que haya analizado a los estados del país uno por uno. Destaca un trabajo publicado por el INAP denominado *Tamaño y composición de la administración pública mexicana* de José Merino Mañón. Se trata de una revisión de los efectivos del gobierno federal, estatal y municipal. Este estudio aporta un método para analizar las dimensiones de las entidades federativas, establece criterios para saber a qué trabajadores del go-

⁴⁵José Sulbrandt, *El tamaño del sector público en América Latina: un estudio de 11 países*, Caracas, CLAD, 1989, p. 58.

bierno considerar a la hora de contabilizar a los servidores públicos, y proporciona cuadros comparativos con países de la Comunidad Europea.

José Merino asegura que el número de efectivos de la administración pública, incluyendo civiles y militares, es mayor en los países más desarrollados, a diferencia de lo que comúnmente se piensa: que los países menos desarrollados poseen más burocracia. Merino da cuenta de las dificultades que tuvo para llevar a cabo esa tarea y describe lo que para efectos de esta investigación podría denominarse un burócrata, llamados por Merino trabajadores efectivos de la administración pública, para lo cual utilizó diversos esquemas de conceptualización –formales, funcionalistas y presupuestales– con el objetivo de conciliar los planteamientos. Para aclarar su método, explica que tomaron en cuenta a las dependencias del sector central del Ejecutivo federal en términos del artículo II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las dependencias centrales de los ejecutivos de los estados y los cabildos y las dependencias de los ayuntamientos en términos de sus respectivas leyes orgánicas, aparte de otros criterios.⁴⁶

Del estudio de Merino se puede concluir que el número de personas por cada efectivo de la administración pública era de 21.6 en 1988, si consideramos que la población en México en ese año ascendía a 81 millones de habitantes. El número total de trabajadores asignados a la administración pública mexicana, incluidos policía y ejército, era de 3 741 000 personas, incluyendo las de la banca y las de las paraestatales de esa época. A las empresas paraestatales pertenecían 1 409 000 efectivos. La distribución por ámbito de gobierno se resume en el cuadro 12.

Cuadro 12

	<i>Sector central</i>	<i>Paraestatal</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
Gobierno federal	1 480 000	1 368 000	2 848 000	76.1
Distrito Federal	182 000	41 000	223 000	5.9
Subtotal	1 662 000	1 409 000	3 071 000	
Gobiernos estatales	394 000	50 000	444 000	11.8
Gobiernos municipales	226 000	0	226 000	6
<i>Total</i>	<i>2 282 000</i>	<i>1 459 000</i>	<i>3 741 000</i>	<i>100</i>

⁴⁶José Merino Mañón, *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*, México, INAP, 1988.

Hace 21 años el gobierno federal absorbía 76 por ciento de los servidores públicos de todo el país. Los estados y el Distrito Federal empleaban a casi 18 por ciento de los burócratas del país. A diferencia de otros países donde la proporción es de 50 y 50, lo cual refleja la tendencia centralizadora.

Este estudio es uno de los pocos que mencionan el número de servidores públicos en los estados: 444 000 en las 31 entidades federativas y 223 000 en el Distrito Federal.

Actualmente, el gobierno federal cuenta con 2 866 800 plazas (datos de 2004). De este total, 1 810 600 (63 por ciento) corresponden a personal técnico que se desempeña en áreas de servicio al público, como lo explica el *Diagnóstico de la administración pública federal centralizada*, publicado por la SHCP y la Secretaría de la Función Pública en 2004, y que incluye al personal docente, médicos, policías y personal militar.¹⁷

Cabe destacar que entre 2001 y 2003, mediante el programa de retiro y separación voluntaria, el gobierno federal redujo en 71 278 plazas el número de trabajadores efectivos para quedar en casi 2 867 000 plazas.

El 85 por ciento de las plazas de la administración pública federal se concentra en educación, salud, seguridad social, y seguridad pública y seguridad nacional.

La administración pública centralizada (APC), conformada por las dependencias del Ejecutivo federal y por los órganos desconcentrados, cubre la Presidencia de la República, 18 secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Agrarios, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y la Consejería Jurídica, más 73 órganos desconcentrados.

A principios de 2004, la APC estaba constituida por 659,924 plazas, 7.1 por ciento de las cuales correspondía a personal del nivel de mando, 27.2 por ciento a personal operativo y 65.7 por ciento a personal técnico denominado categorías. Su distribución es como se indica en el cuadro 13.

¹⁷Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Función Pública. *Diagnóstico de la administración pública federal centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones, dentro del marco del servicio profesional de carrera*, 28 de mayo de 2004, p. 5.

Cuadro 13
Plazas de la administración pública centralizada por dependencia
y órganos desconcentrados, 2004

<i>Secretaría y órgano desconcentrado</i>	<i>Mando</i>	<i>Operativo</i>	<i>Categorías</i>	<i>Total</i>
Total	47 142	179 287	433 495	659 924
Presidencia de la República	662	1 318		1 980
Secretaría de Gobernación	3 107	7 776	1 437	12 320
Secretaría de Relaciones Exteriores	742	1 914	1 371	4 027
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	11 976	38 152		50 128
Secretaría de la Defensa Nacional			191 991	191 991
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2 608	27 289	4 366	34,263
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	2 417	27 652	1 058	31 127
Secretaría de Economía	2 404	3 669		6 073
Secretaría de Educación Pública	3 135	14 905	129 211	147 251
Secretaría de Salud	1 203	106	22 381	23 690
Secretaría de Marina	276	1 341	53 880	55 497
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	1 677	3 975	27	5 679
Secretaría de la Reforma Agraria	676	4 105		4 781
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	7 329	21 932	36	29 297
Procuraduría General de la República	2 156	5 291	14,391	21 838
Secretaría de Energía	585	805		1 390
Secretaría de Desarrollo Social	1 670	5 942		7 612
Secretaría de Turismo	245	1 845		2 090
Secretaría de la Función Pública	1 307	1 296		2 603
Tribunales Agrarios	629	928		1 557
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	693	1 026		1 719
Secretaría de la Seguridad Pública	1 586	7 968	13 346	22 900
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	59	52		111

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INEGI (2009).

En las entrañas de los gobiernos estatales

TAMAÑO DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA. ANÁLISIS DEL NIVEL ALTO Y MEDIO, POR PARTIDO GOBERNANTE (INFORMACIÓN A JULIO DE 2009)

Mediante un análisis minucioso de la información contenida en la página web, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal (LOAP), en la estructura orgánica y en los directorios de funcionarios de cada entidad federativa, se puede constatar que existe una diversidad importante en la organización formal del gobierno. Más allá de la pluralidad de nombres es evidente la heterogeneidad que hay entre los aparatos gubernamentales, como consecuencia de que las entidades gozan de mayor soberanía e independencia, a partir de la profundización de la democracia y de la alternancia y de que hacen uso de esa libertad para organizar “a placer” sus gobiernos.

En este apartado analizaremos la estructura orgánica de cada entidad federativa, únicamente estamos considerando desde las secretarías generales hasta las áreas *staff*, es decir, de nivel alto hasta nivel medio. Lo hicimos de esta forma por las limitaciones para conocer las cifras exactas por estado, de todos los niveles jerárquicos existentes. Sin duda un estudio que incluya a toda la estructura de los gobiernos estatales resulta fundamental y de gran interés para el país. Tomamos como alto y medio a los siguientes 10 niveles jerárquicos, que son los recurrentes en las entidades federativas y el Distrito Federal, según se puede derivar de la lectura de las leyes orgánicas de la administración pública de los estados y de su estructura orgánica:

1. Secretaría general
2. Secretarías

3. Subsecretaría general
4. Subsecretarías
5. Direcciones generales
6. Subdirecciones generales
7. Coordinaciones generales
8. Direcciones
9. Coordinaciones
10. *Staff*

Cabe aclarar que las áreas denominadas *staff* son consideradas de apoyo directo al titular en las leyes orgánicas de la administración pública. Nosotros tomamos aquellas que tenían un nivel jerárquico de coordinación hacia arriba. La denominación de las áreas *staff* incluye: unidades de apoyo administrativo, secretarías particulares y técnicas, unidades de comunicación social, coordinación de asesores, unidades de soporte técnico y unidades jurídicas, entre otras.

Conocer la cantidad de estas dependencias en cada estado es importante, al menos por dos razones: 1) sus funcionarios son quienes toman las decisiones fundamentales de gobierno y 2) en estas dependencias se hallan los servidores públicos mejor preparados para que las políticas públicas se ejecuten y para que el ejercicio presupuestal se realice adecuadamente. Tomando en cuenta estos 10 niveles jerárquicos, el promedio nacional es de 267 dependencias de nivel alto y medio en las entidades federativas y el Distrito Federal. En otras palabras, en México, los estados del país tienen en promedio 267 dependencias de nivel alto y medio.

Estudio de las secretarías generales y secretarías,
por partido político que gobierna (información de julio de 2009)

En 18 estados que gobierna el PRI, alcanza 254 dependencias, entre secretarías generales y secretarías, es decir, un promedio de 14.1 dependencias del más alto nivel por estado gobernado; el PAN, que gobierna ocho estados, tiene 114 secretarías generales y secretarías, es decir, un promedio de 14.2 oficinas del más alto nivel por estado gobernado. Por su parte, el PRD, que gobierna seis estados, incluido el Distrito Federal, cuenta con 96 secretarías generales y secretarías, lo que da un promedio de 16 dependencias del más

alto nivel por entidad gobernada. El PRI tiene un promedio ligeramente más bajo que los otros dos partidos, tal como se ilustra en el cuadro 14.

Esto significa que la izquierda mexicana que gobierna lo hace con un número mayor de instancias gubernamentales de alto nivel, aunque bien vale la pena hacer notar que una de sus entidades que gobierna posee el segundo lugar nacional en número de dependencias (de nivel alto y medio), que es el Distrito Federal, con 551; y otro de sus estados se ubica en el último lugar, Baja California Sur, con 125 instancias gubernamentales.

Cuadro 14
Estructura orgánica de nivel alto por partido político gobernante
(Secretarías generales y secretarías)

<i>Partido gobernante</i>	<i>Estados gobernados</i>	<i>Dependencias de primer nivel</i>	<i>Promedio</i>
PRD	6	96	16
PAN	8	114	14.2
PRI	18	254	14.1
Total/promedio	32	464	14.5

Mientras que la cantidad de secretarías generales es de 18, las secretarías ascienden a 446; sumándolas, el número total de dependencias del más alto nivel jerárquico en las entidades federativas mexicanas es de 464, lo que arroja un promedio superior a las 14 dependencias de este tipo.

La media exacta para este tipo de dependencias es de 14.5; la mayoría se encuentra cercana a dicho promedio; los casos extremos son Jalisco, que tiene 20 dependencias del más alto nivel y Nuevo León, que sólo tiene nueve.

Por entidad federativa, las que tienen más son: Jalisco con 20, el Distrito Federal y Chiapas con 19, el Estado de México, Puebla, Michoacán y Yucatán con 17, y San Luis Potosí con 16.

Los estados con menor cantidad de secretarías son Nuevo León con 9, Aguascalientes y Sonora con 11, Guanajuato, Zacatecas y Sinaloa con 12.

Si profundizamos en este análisis, encontraremos cierta homogeneidad en cuanto al número de este tipo de dependencias; aunque, como se verá más adelante, el nombre y la estructura de las mismas es una de las más claras muestras de la heterogeneidad que priva en la burocracia de las entidades administrativas.

Las áreas de las secretarías que tomamos en cuenta para obtener los volúmenes en mención, son las siguientes:

1. Subsecretaría
2. Direcciones generales
3. Coordinaciones generales
4. Direcciones
5. Subdirecciones
6. Coordinaciones
7. Áreas *staff*

Cuadro 17
Volúmenes de estructura orgánica por secretaría

Dependencia	Estados con el mayor número de dependencias	Integración por partido			
		Total	PAN	PRD	PRI
Secretaría de Educación o equivalente	Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Veracruz	11	1	1	9
Secretaría General o Secretaría de Gobierno	Baja California, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Tamaulipas y Tlaxcala	6	3	0	3
Secretaría de Finanzas o Hacienda o equivalente	Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato y Quintana Roo	6	2	1	3
Procuraduría General de Justicia	Baja California Sur, Distrito Federal, Michoacán y Yucatán	4	0	3	1
Secretaría de Seguridad Pública	Hidalgo y Morelos	2	1	0	1
Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional	Zacatecas	1	0	1	0
Secretaría de Desarrollo Rural	Campeche	1	0	0	1
Secretaría de Desarrollo Sustentable	Querétaro	1	1	0	0
<i>Total</i>		32	8	6	18

Las cinco secretarías más importantes por estado
(*ranking* por volumen de estructura orgánica)

Para este análisis se tomó en consideración, en cada estado y en el Distrito Federal, a las cinco secretarías generales y secretarías con el mayor número de dependencias adscritas.

El total de dependencias que integraron a las cinco secretarías más grandes por estado y el Distrito Federal totalizó 4 323. En términos proporcionales, las cinco secretarías más grandes concentran 51 por ciento de las dependencias de este nivel que existen en los gobiernos estatales.

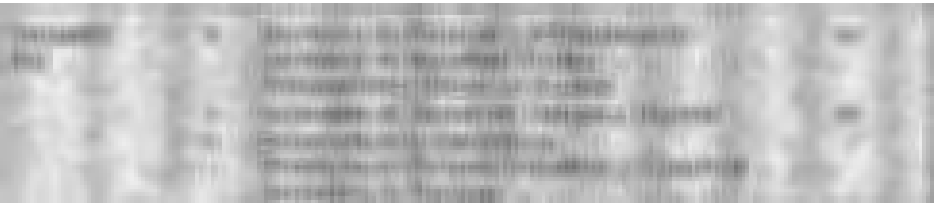
Por ejemplo, en Aguascalientes las cinco secretarías más grandes son: 1) Finanzas, 2) Gestión e Innovación, 3) Obras Públicas, 4) Planeación y Desarrollo Regional, y 5) General de Gobierno, Desarrollo Social y Desarrollo Económico. El volumen organizacional de las cinco dependencias más grandes del estado suma 143 dependencias administrativas, 61 por ciento del total de instancias de nivel medio y alto que integran el aparato burocrático de esta entidad federativa.

En el cuadro 18 puede apreciarse el análisis por entidad federativa, en relación con el *ranking* de las cinco dependencias del nivel jerárquico en estudio, así como el volumen organizacional de cada una.

Cuadro 18
Ranking de dependencias por su volumen organizacional

Entidad/ partido político	Posición	Dependencia(s)	Volumen organizacional
Aguascalientes (PAN)	1	Secretaría de Finanzas	35
	2	Secretaría de Gestión e Innovación	34
	3	Secretaría de Obras Públicas	31
	4	Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional	23
	5	Secretaría General de Gobierno Secretaría de Desarrollo Social Secretaría de Desarrollo Económico	20
Baja California (PAN)	1	Secretaría General de Gobierno	29
	2	Procuraduría General de Justicia	24
	3	Secretaría de Educación y Bienestar Social	23
	4	Secretaría de Desarrollo Social	17
	5	Secretaría de Seguridad Pública Secretaría de Planeación y Finanzas	14
Baja California Sur (PRD)	1	Procuraduría General de Justicia	18
	2	Secretaría de Educación Pública	17
	3	Secretaría General de Gobierno	15
	4	Secretaría de Seguridad Pública	11
	5	Gubernatura Secretaría de Finanzas	10
Campeche (PRD)	1	Secretaría de Desarrollo Rural	26
	2	Secretaría de Gobierno	17
	3	Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones	12

Cuadro 18 (Continuación)

Entidad/ partido político	Posición	Dependencia(s)	Volumen organizacional
			
Coahuila (PRI)	1	Secretaría de Educación y Cultura	64
	2	Secretaría de Gobierno	42
	3	Secretaría de Obras Públicas y Transporte	36
	4	Secretaría de Finanzas	34
	5	Secretaría de Fomento Económico	33
Colima (PRI)	1	Secretaría General de Gobierno	28
		Secretaría de Cultura	
	2	Secretaría de Desarrollo Rural	20
	3	Secretaría de Desarrollo Social	19
	4	Secretaría de Administración	17
Chiapas (PRD)		Secretaría de Planeación	
	5	Procuraduría General de Justicia	13
		Secretaría de Fomento Económico	
	1	Secretaría de Hacienda	43
	2	Secretaría de Educación	35
	3	Secretaría de Infraestructura	30
	4	Secretaría del Campo	24
	5	Secretaría de Función Pública	23
			
Distrito Federal (PRD)	1	Procuraduría General de Justicia del D.F.	82
	2	Secretaría de Seguridad Pública	80
	3	Secretaría de Obras y Servicios	57
	4	Contraloría General del D.F.	44
	5	Secretaría del Medio Ambiente	36
Durango (PRI)	1	Secretaría de Educación	23
	2	Secretaría de Finanzas y Administración	22
	3	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	20
	4	Secretaría de Desarrollo Social	16
		Procuraduría General de Justicia	
	5	Secretaría General de Gobierno	15

Entidad/ partido político	Posición	Dependencia(s)	Volumen organizacional
		Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa	
Estado de México (PRI)	1	Secretaría de Finanzas	66
	2	Secretaría General de Gobierno	42
	3	Procuraduría General de Justicia	37
	4	Secretaría de Desarrollo Social	31
	5	Secretaría de la Contraloría	28
Quintana Roo (PAN)	1	Secretaría de Finanzas	86
	2	Procuraduría General de Justicia	63
	3	Secretaría de Seguridad Pública	54
	4	Secretaría de Desarrollo Económico	46
	5	Secretaría de la Gestión Pública	44
Guerrero (PRD)	1	Secretaría de Educación	29
	2	Secretaría General de Gobierno	24
	3	Secretaría de Seguridad Pública	19
	4	Secretaría de Finanzas y Administración	18
	5	Secretaría de Desarrollo Social	15
		Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	
		Secretaría de Fomento Turístico	
		Secretaría de Desarrollo Rural	
Hidalgo (PRI)	1	Secretaría de Seguridad Pública	37
	2	Secretaría de Administración	29
	3	Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional	28
	4	Secretaría de Educación Pública	26
	5	Secretaría de Desarrollo Económico	24
Jalisco (PAN)	1	Secretaría de Educación	95
	2	Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y R. Social	56
	3	Secretaría de Promoción Económica	53
	4	Secretaría General de Gobierno	52
	5	Secretaría de Desarrollo Urbano	43
Michoacán (PRD)	1	Procuraduría General de Justicia	80
	2	Secretaría de Educación	35
	3	Secretaría de Gobierno	21
	4	Secretaría de Finanzas y Administración	
	5	Secretaría de Seguridad Pública	17
		Secretaría de Desarrollo Económico	15
Morelos (PAN)	1	Secretaría de Seguridad Pública	42
	2	Procuraduría General de Justicia	30
	3	Secretaría de Finanzas y Planeación	18
	4	Secretaría de Desarrollo Económico	16
	5	Secretaría de Gobierno	14
		Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	

Cuadro 18 (Continuación)

Entidad/ partido político	Posición	Dependencia(s)	Volumen organizacional
Nayarit (PRI)	1	Secretaría General de Gobierno	25
	2	Secretaría de Finanzas	23
	3	Secretaría de Desarrollo Rural	19
	4	Procuraduría General de Justicia	14
	5	Secretaría de Planeación Secretaría de Salud	42
Nuevo León (PRI)	1	Secretaría de Educación	34
	2	Secretaría General de Gobierno	27
	3	Procuraduría General de Justicia	23
	4	Secretaría de Seguridad Pública	18
	5	Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado	15
Puebla (PRI)	1	Secretaría de Educación	48
	2	Secretaría de Gobernación	41
	3	Secretaría de Finanzas y Administración Secretaría de Seguridad Pública Secretaría de Desarrollo Social	26
	4	Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la A.P.	25
	5	Secretaría de Desarrollo Rural Secretaría de Cultura	21
Quintana Roo (PRI)	1	Secretaría de Hacienda	42
	2	Secretaría de Desarrollo Agropecuario	37
	3	Procuraduría General de Justicia	31
	4	Secretaría de Seguridad Pública	29
	5	Secretaría de Educación	26
San Luis Potosí (PRI)	1	Secretaría General de Gobierno	32
	2	Secretaría de Finanzas	22
	3	Secretaría de Cultura	19

Entidad/ partido político	Posición	Dependencia(s)	Volumen organizacional
San Luis Potosí (PAN)	4	Secretaría de Educación Oficialía Mayor Contraloría General del Estado	46
	5	Secretaría de Desarrollo Social y Regional	14
Sinaloa (PRI)	1	Secretaría de Educación Pública y Cultura	26
	2	Secretaría de Administración y Finanzas	16
	3	Secretaría General de Gobierno	17
	4	Secretaría de Desarrollo Social y Sustentable Secretaría de Salud	14
	5	Secretaría de Desarrollo Económico Procuraduría General de Justicia	12
Sonora (PRI)	1	Secretaría de Educación y Cultura	69
	2	Secretaría de Hacienda	58
	3	Secretaría de Gobierno	43
	4	Secretaría de la Contraloría General	26
	5	Secretaría de Salud Pública Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano	24
Tabasco (PRI)	1	Secretaría de Educación	44
	2	Secretaría de Gobierno	36
	3	Secretaría de Administración y Finanzas	28
	4	Procuraduría General de Justicia	24
	5	Secretaría de Asentamientos y Obras Públicas	23
Tamaulipas (PRI)	1	Secretaría General de Gobierno Secretaría de Desarrollo Económico y Empleo	25
	2	Secretaría de Finanzas Secretaría de Seguridad Pública	24
	3	Secretaría de Educación	24
	4	Secretaría de Desarrollo Rural	20
	5	Secretaría de Administración Secretaría de Desarrollo Social, Cultura y Deporte	17
		Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	
		Procuraduría General de Justicia	
Tlaxcala (PAN)	1	Secretaría de Gobierno	14
	2	Secretaría de Fomento Agropecuario Secretaría de la Función Pública	12
	3	Gubernatura Secretaría de Salud	11
	4	Secretaría de Finanzas Secretaría de Seguridad Pública Procuraduría General de Justicia	10
	5	Secretaría de Desarrollo Económico Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Humano y Vivienda	9
Veracruz (PRI)	1	Secretaría de Educación	36
	2	Secretaría de Finanzas y Planeación	40

Cuadro 18 (Continuación)

Entidad/ partido político	Posición	Dependencia(s)	Volumen organizacional
Veracruz (PRI)	3	Procuraduría General de Justicia	19
	4	Secretaría de Gobierno	18
	5	Secretaría de Seguridad Pública	12
		Dirección General de Comunicación Social	
Yucatán (PRI)	1	Procuraduría General de Justicia del Estado	22
	2	Secretaría de Educación	18
	3	Secretaría de Obras Públicas	17
		Secretaría de Fomento Agropecuario y Pesquero	
	4	Secretaría de Fomento Económico	16
	5	Secretaría General de Gobierno	15

Fuente: Elaboración propia.

ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA POR ENTIDAD FEDERATIVA

El estudio de la estructura orgánica o de las dependencias que integran la administración pública de cada estado del país resulta muy interesante desde muy diversos puntos de vista: podría ayudar a aclarar a qué temas de la agenda de gobierno le da mayor importancia cada entidad federativa, o bien, deducir qué secretarías reciben más apoyo con un número mayor de servidores públicos.

Desde otro enfoque, puede dilucidar si existe relación entre la ideología o la declaración de principios de cada partido y la forma como integran sus oficinas de gobierno y a dónde asignan mayores recursos.

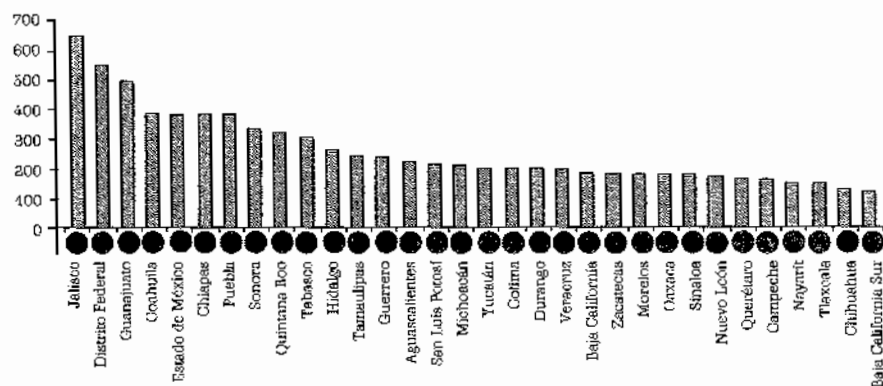
Heterogeneidad de la estructura orgánica

En este contexto, las entidades federativas mexicanas se esfuerzan por contar con estructuras orgánicas funcionales que sirvan para lograr la eficacia y la eficiencia en la atención de las necesidades sociales. Sin embargo, los primeros resultados muestran una gran diversidad tanto en el tamaño como en la denominación de las dependencias gubernamentales.

Las cinco entidades que tienen un mayor número de dependencias son: Jalisco del PAN (644), Distrito Federal del PRD (551), Guanajuato del PAN (508), Coahuila del PRI (403) y el Estado de México del PRI (382). Por el contrario, las administraciones públicas con menor número de dependencias son: Baja California Sur, gobernada por el PRD (125), Chihuahua por el PRI (133), Tlaxcala por el PAN (143), Nayarit por el PRI (146) y Campeche por el PRI (157) (ver gráfica 13).

En general, podemos afirmar que existe una relación entre la importancia económica y poblacional de las entidades gobernadas y su número de dependencias, pero llama la atención que las direcciones ocupan un lugar preponderante en la funcionalidad de la administración pública pues suman 3 943 en el conjunto de las entidades federativas, mientras que los órganos staff, con un total de 1 495, ocuparían el segundo lugar, lo que nos hace pensar que específicamente estas áreas constituyen órganos de administración muy significativos en el desarrollo de las actividades administrativas.

Gráfica 13
Total de dependencias de nivel alto y medio por entidad federativa
(Desde secretarías generales hasta staff)



Fuente: Ley Orgánica de la Administración Pública, portal web, "Estructura orgánica y directorio de funcionarios", en cada entidad federativa.

Analicemos la integración de la estructura orgánica de alto y medio nivel por cada partido político, ya que a partir de estos datos se pueden realizar interpretaciones vinculadas con la ideología de los partidos, con su discurso y con la realidad a la hora de gobernar las entidades federativas (ver cuadros 19 a 23).

Cuadro 19
Composición de la estructura gubernamental de nivel alto y medio
de las entidades gobernadas por el PRI

<i>Entidad</i>	<i>SG</i>	<i>S</i>	<i>SSG</i>	<i>SS</i>	<i>DG</i>	<i>SDG</i>	<i>CG</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>St</i>	<i>Total</i>
Coahuila		14		59	21		5	178	54	72	403
Estado de México	1	16	1	31	100		2	112	19	100	382
Puebla		17		35	31		17	239	3	29	371
Sonora		11		17	93	11	9	159	5	31	336
Quintana Roo		15		40	20	1	6	177	10	58	327
Tabasco		15		33	30		4	150	11	77	320
Hidalgo		15		29	102		5	71	19	30	271
Tamaulipas	1	13	1	11	34		1	128	9	62	260
Yucatán	1	16		20	7			122	3	50	219
Colima	1	13		2	18		4	91	36	52	217
Durango	1	13	1	31	8			98	9	55	216
Veracruz		14		22	71	2	2	30	15	48	204
Oaxaca	1	13		30	1	3	1	88		48	185
Sinaloa	1	11		31		1	4	88	17	29	182
Nuevo León	1	8		20	7		1	90	10	31	168
Campeche		14		25			1	93	13	11	157
Nayarit	1	13	1	10	28		4	51	4	34	146
Chihuahua	1	13		1	10			61	2	45	133
	10	244	4	447	581	18	66	2 026	239	862	4 497

SG: Secretaría general. S: Secretaría. SSG: Subsecretaría general. SS: Subsecretaría. DG: Dirección general. SDG: Subdirección general. CG: Coordinación general. D: Dirección. C: Coordinación. St: Unidades staff.

Cuadro 20
Composición de la estructura gubernamental de nivel alto y medio
de las entidades gobernadas por el PAN

<i>Entidad</i>	<i>SG</i>	<i>S</i>	<i>SSG</i>	<i>SS</i>	<i>DG</i>	<i>SDG</i>	<i>CG</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>St</i>	<i>Total</i>
Jalisco	1	19		12	120		7	406	19	57	641
Guanajuato		12		31	87		4	215	147	12	508
Aguascalientes	1	10	1	9	75		1	95	17	29	238
San Luis Potosí	1	15		14	37			103	5	57	232
Baja California	1	14		26	2			90	14	48	195
Morelos		13		27	81		1	35	12	19	188
Querétaro		13		8	1			73	13	58	166
Tlaxcala		14		10	3		2	72	1	41	143
	4	110	1	137	406	0	15	1 089	228	321	2 311

SG: Secretaría general. S: Secretaría. SSG: Subsecretaría general. SS: Subsecretaría. DG: Dirección general. SDG: Subdirección general. CG: Coordinación general. D: Dirección. C: Coordinación. St: Unidades staff.

Cuadro 21
Composición de la estructura gubernamental de nivel alto y medio
de las entidades gobernadas por el PRD

Entidad	SG	S	SSG	SS	DG	SDG	CG	D	C	St	Total
Distrito Federal		19		19	101		6	341	14	51	551
Chiapas	1	18		56	4		2	192	3	100	376
Guerrero	1	15		36	95		5	47	11	44	254
Michoacán		17		24	4			114	14	58	231
Zacatecas	1	11		25	4		1	86	38	24	190
Baja California Sur	1	12		6	10			48	13	35	125
	4	92	0	166	218	0	14	828	93	312	1 727

SG: Secretaría General. S: Secretaría. SSG: Subsecretaría General. SS: Subsecretaría. DG: Dirección General. SDG: Subdirección General. CG: Coordinación General. D: Dirección. C: Coordinación. St: Unidades Staff.

Cuadro 22
Resumen de la composición de la estructura orgánica de los gobiernos locales
por partido político

Nivel jerárquico	PAN	PRJ	PRD	Total
Entidades federativas gobernadas	8	18	6	32
Secretaría general	4	10	4	18
Secretarías	110	244	92	446
Subsecretaría general	1	4	0	5
Subsecretaría	137	447	166	750
Direcciones generales	406	581	218	1 205
Subdirecciones generales	0	18	0	18
Coordinaciones generales	15	66	14	95
Direcciones	1 089	2 026	828	3,943
Coordinaciones	228	239	93	560
Staff	321	862	312	1 495
Total	2 311	4 497	1 727	8 535

Igual que en el caso de las dependencias de más alto nivel jerárquico, procedimos a realizar un intervalo de confianza para la media a 95 por ciento, con el fin de obtener un dato con mayor sustento estadístico, para determinar la magnitud de la burocracia de alto nivel jerárquico en las administraciones locales de México.

Cuadro 23
Composición de la estructura orgánica de los gobiernos locales
por entidad federativa

Entidad federativa	Partido político	SG	S	SSG	SS	DG	SDG	CG	D	C	St	Total
Jalisco	PAN	1	19		12	120		7	406	19	57	641
Distrito Federal	PRD		19		19	101		6	341	14	51	551
Guanajuato	PAN		12		31	87		4	215	147	12	508
Coahuila	PRI		14		59	21		5	178	54	72	403
Estado de México	PRI	1	16	1	31	400		2	112	19	100	382
Chiapas	PRD	1	18		56	4		2	192	3	100	376
Puebla	PRI		17		35	31		17	239	3	29	371
Sonora	PRI		11		17	93	11	9	159	5	31	336
Quintana Roo	PRI		15		40	20	1	6	177	10	58	327
Tabasco	PRI		15		33	30		4	150	11	77	320
Hidalgo	PRI		15		29	102		5	71	19	30	271
Tamaulipas	PRI	1	13	1	11	34	0	1	128	9	62	260
Guerrero	PRD	1	15		36	95		5	47	11	44	254
Aguascalientes	PAN	1	10	1	9	75		1	95	17	29	238
San Luis Potosí	PAN	1	15		14	37			103	5	57	232
Michoacán	PRD		17		24	4			114	14	58	231
Yucatán	PRI	1	16		20	7			122	3	50	219
Colima	PRI	1	13		2	18		4	91	36	52	217
Durango	PRI	1	13	1	31	8			98	9	55	216
Veracruz	PRI		14		22	71	2	2	30	15	48	204
Baja California	PAN	1	14		26	2			90	14	48	195
Zacatecas	PRD	1	11		25	4		1	86	38	24	190
Morelos	PAN		13		27	81		1	35	12	19	188
Oaxaca	PRI	1	13		30	1	3	1	88	0	48	185
Sinaloa	PRI	1	11		31		1	4	88	17	29	182
Nuevo León	PRI	1	8		20	7		1	90	10	31	168
Querétaro	PAN		13		8	1			73	13	58	166
Campeche	PRI		14		25			1	93	13	11	157
Nayarit	PRI	1	13	1	10	28		4	51	4	34	146
Tlaxcala	PAN		14		10	3		2	72	1	41	143
Chihuahua	PRI	1	13		1	10			61	2	45	133
Baja California Sur	PRD	1	12		6	10			48	13	35	125

SG: Secretaría general. S: Secretaría. SSG: Subsecretaría general. SS: Subsecretaría. DG: Dirección general. SDG: Subdirección general. CG: Coordinación general. D: Dirección. C: Coordinación. St: Unidades staff.

La media aritmética para esta distribución de frecuencias es 267; el intervalo se encuentra comprendido entre 221 y 312, de tal manera que las burocracias locales cuya magnitud organizacional se encuentre comprendida entre los límites de dicho parámetro se consideran de tamaño medio; las que se encuentren fuera del límite inferior, de baja magnitud; mientras que las que sobrepasen el límite superior, serán consideradas de gran tamaño. El cuadro 24 da cuenta de dicha clasificación.

Como puede apreciarse, en el intervalo creado para la media se encuentran sólo seis entidades, a diferencia del intervalo creado para los estados con el menor número de dependencias, considerado el estrato de baja magnitud donde se ubica la mayoría de los estados (16). Este fenómeno puede explicarse por los contrastes tan drásticos que se dan entre las administraciones públicas locales de México. Baste con aludir los casos de las entidades con mayor y menor número de dependencias: Jalisco es cuatro veces más grande, en cuanto a estructura gubernamental, que Baja California Sur.

Cuadro 24
Volumen organizacional de las estructuras orgánicas
de los gobiernos estatales en México

<i>Gran tamaño (mayor a 312)</i>	<i>Tamaño medio (entre 221 y 312)</i>	<i>Tamaño bajo (menor a 221)</i>
Jalisco	Hidalgo	Yucatán
Distrito Federal	Tamaulipas	Colima
Guanajuato	Guerrero	Durango
Coahuila	Aguascalientes	Veracruz
Estado de México	San Luis Potosí	Baja California
Chiapas	Michoacán	Zacatecas
Puebla		Morelos
Sonora		Oaxaca
Quintana Roo		Sinaloa
Tabasco		Nuevo León
		Querétaro
		Campeche
		Nayarit
		Tlaxcala
		Chihuahua
		Baja California Sur

Media del total de dependencias administrativas (267) con un nivel de confianza de 95 por ciento. La varianza es 126.

El tamaño de la varianza (126) es otro dato que nos permite identificar un alto grado de diferenciación entre la magnitud de las administraciones públicas en México, la cual obedece, como ya lo dijimos, a varios factores, entre los que se encuentra la propia naturaleza geográfica y demográfica de la entidad, entre otros, como los políticos y los ideológicos.

Al agrupar a las entidades federativas mexicanas en tres estratos, a partir de la magnitud de su estructura gubernamental de nivel jerárquico medio y alto, no pretendemos juzgar si es positivo o negativo que se encuentren en algún grupo en especial; más bien pretendemos abonar a la discusión en torno a esta heterogeneidad de la que hemos venido hablando en el presente documento. La relación porcentual que muestra qué partido político tiene mayor número y menor número de gobiernos en los rangos de estructuras de gran tamaño, de tamaño medio y de tamaño bajo, se muestra en el cuadro 25.

Cuadro 25
Volumen de la estructura orgánica
(Número y porcentaje de gobiernos)

	<i>Gran tamaño (mayor a 312)</i>	<i>Tamaño medio (entre 221 y 312)</i>	<i>Tamaño bajo (menor a 221)</i>	<i>Total</i>
PAN 	2 = 25%	2 = 25%	4 = 50%	100%
PRI 	6 = 33.3%	2 = 11.11%	10 = 55.5%	100%
PRD 	2 = 33.3%	2 = 33.3%	2 = 33.3%	100%

De esta forma de analizar la información podemos señalar que el PAN tiene 75 por ciento de sus gobiernos con una estructura orgánica de tamaño mediano y bajo, mientras que el PRI y el PRD tienen sólo 66 por ciento de sus gobiernos en estos rangos.

El cuadro 26 resume las fuentes consultadas, inconsistencias en la información, así como las fechas en que tuvo lugar la búsqueda.

Cuadro 26
Inconsistencias en la búsqueda de información sobre las estructuras orgánicas

Entidad federativa	Partido político	Inconsistencias	Fuente consultada (orden en que se despliegan las páginas consultadas)	Fecha consultada
Aguascalientes	PAN	No fueron encontradas incongruencias entre las fuentes de información consultadas, sólo que cierta información útil era considerada confidencial.	*Portal del Estado> <i>Directorio</i> *Portal del Estado> Mapa del Sitio> Gobierno> Leyes> <i>LOAP</i> * *Portal del Estado> Mapa del Sitio> <i>Estructura Orgánica</i>	16 de junio de 2009
Baja California	PAN	La Secretaría de Pesca y Acuacultura no aparece en la LOAP; sin embargo, sí se encontró en el portal su estructura orgánica y su directorio.	*Portal del Estado>Portal de Transparencia> Estructura Orgánica> <i>Directorio</i> *Portal del Estado>Portal de Transparencia> Leyes> <i>LOAP</i> *Portal del Estado>Portal de Transparencia> <i>Estructura Orgánica</i>	16 de junio de 2009
Baja California Sur	PRD	La Secretaría del Trabajo está considerada en la LOAP; sin embargo, en el directorio aparece como Dirección General dependiente de la Secretaría General de Gobierno. No fueron encontrados los organigramas de algunas dependencias, para lo cual se recurrió al directorio de servidores públicos.	*Portal del Estado> <i>Directorio</i> *Portal del Estado> Gobierno>Leyes> <i>LOAP</i>	16 de junio de 2009
Campeche	PRI	No fueron encontradas incongruencias entre las fuentes de información consultadas.	*Portal del Estado> Transparencia> <i>Directorio</i> *Portal del Estado>Transparencia> <i>LOAP</i> *Portal del Estado> Gobierno> <i>Estructura Orgánica</i>	16 de junio de 2009
Coahuila	PRI	La LOAP considera la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General dentro de la administración central; sin embargo, no aparecen en la estructura orgánica ni en el directorio.	*Portal del Estado> Transparencia> <i>Directorio</i> *Portal del Estado>Gobierno>Leyes>Leyes Es-tatales> <i>LOAP</i> *Portal del Estado> Transparencia> Coahuila Transparente> Dependencias u Organismos> <i>Estructura Orgánica</i>	16 de junio de 2009

* Ley Orgánica de la Administración Pública de cada estado.

Cuadro 26 (Continuación)

Entidad federativa	Partido político	Inconsistencias	Fuente consultada (orden en que se despliegan las páginas consultadas)	Fecha consultada
Colima	PRI	La estructura de gobierno coincide en las diversas fuentes de información; sin embargo, no se logró ingresar a cuatro secretarías del Estado, mismas que se complementaron con la información de su directorio.	*Portal del Estado> <i>Directorio</i> *Portal del Estado>Transparencia> <i>LOAP</i> *Portal del Estado> Secretarías y Organismos> <i>Estructura Orgánica</i>	16 de junio de 2009
Chiapas	PRD	No fueron encontradas incongruencias entre las fuentes de información consultadas.	*Portal del Estado> <i>Directorio</i> *Portal de la Dirección de Adquisiciones de la Secretaría de Hacienda> <i>LOAP</i> *Portal del Estado> Gobierno> <i>Estructura Orgánica</i>	16 de junio de 2009
Chihuahua	PRI	La Ley Orgánica, establece que las secretarías de Finanzas y Administración son dependencias diferentes; sin embargo, en la estructura del portal y en el directorio aparecen fusionadas como Secretaría de Finanzas y Administración.	*Portal del Estado> <i>Directorio</i> *Portal del Estado>Transparencia> Fracción I> Marco Normativo Estatal> <i>LOAP</i> *Portal del Estado> Transparencia> <i>Estructura Orgánica</i>	16 de junio de 2009
Distrito Federal	PRD	No fueron encontradas incongruencias entre las fuentes de información consultadas.	*Portal del Estado> Gobierno> <i>Directorio</i> *Portal del Estado> Gobierno>Leyes>Materia Local> <i>LOAP</i> *Portal del Estado> Delegaciones y Secretaría> <i>Estructura Orgánica</i>	16 de junio de 2009
Durango	PRI	La estructura de gobierno coincide en las diversas fuentes de información; sin embargo, en una versión más reciente de la LOAP se identificó a la Secretaría de Turismo y a la del Trabajo y Previsión Social, las cuales no se contemplaban en la LOAP que se encuentra en el portal del estado.	*Portal del Estado> <i>Directorio</i> *Portal del Estado>Transparencia> Despacho del Ejecutivo>Base Legal> <i>LOAP</i> *Portal del Estado>Gobierno>Organigrama> <i>Estructura Orgánica</i>	16 de junio de 2009

Estado de México	PRI	No fueron encontradas incongruencias entre las fuentes de información consultadas.	*Portal del Estado> Transparencia>Información Pública> <i>Directorio</i> *Portal del Estado> Normatividad>Leyes > LOAP *Portal del Estado> Gobierno>Acerca del Gobierno> <i>Estructura Orgánica</i>	16 de junio de 2009
Guanajuato	PAN	No fueron encontradas incongruencias entre las fuentes de información consultadas.	*Portal del Estado>Transparencia> Información Pública> <i>Directorio</i> *Portal del Estado>Transparencia>Normatividad> Leyes> LOAP *Portal del Estado> Transparencia>Información Pública> <i>Estructura Orgánica</i>	16 de junio de 2009
Guerrero	PRD	No fueron encontradas incongruencias entre las fuentes de información consultadas.	*Portal del Estado> <i>Directorio</i> *Portal del Estado>Gobierno>Leyes y Reglamentos> LOAP *Portal del Estado>Gobierno> Dependencias y Entidades > <i>Estructura Orgánica</i>	17 de junio de 2009
Hidalgo	PRI	La información de la LOAP no coincide con el directorio de gobierno; mismo que fue obtenido del portal de transparencia. La Procuraduría General de Justicia no se encuentra en la LOAP; sin embargo, en el portal sí se despliega información de esa dependencia. El directorio del estado se despliega en cada una de las dependencias.	*Portal del Estado>Marco Legal>Inf. por Dependencias>Inf. Sobre la actividad del Gobierno Estatal > <i>Directorio</i> *Portal del Estado>Normateca Estatal> LOAP *Portal del Estado>Gobierno>Dependencia> <i>Estructura Orgánica</i>	17 de junio de 2009
Jalisco	PAN	No fueron encontradas incongruencias entre las fuentes de información consultadas.	*Portal del Estado> <i>Directorio</i> *Portal del Estado> Transparencia> Normatividad>Leyes> LOAP *Portal del Estado>Transparencia> <i>Estructura Orgánica</i>	17 de junio de 2009
Michoacán	PRD	No fueron encontradas incongruencias entre las fuentes de información consultadas; sin embargo, no se encontró la LOAP en el portal del estado.	*Portal del Estado>Gobierno> <i>Directorio</i> *Buscador Google.com.mx> LOAP *Portal del Estado>Transparencia> Dependencia> <i>Estructura Orgánica</i>	17 de junio de 2009

Cuadro 26 (Continuación)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Partido político</i>	<i>Inconsistencias</i>	<i>Fuente consultada (orden en que se despliegan las páginas consultadas)</i>	<i>Fecha consultada</i>
Morelos	PAN	No fueron encontradas incongruencias entre las fuentes de información consultadas; sin embargo, las secretarías del Trabajo y Productividad, así como la de Desarrollo Humano y Social no fueron encontradas fácilmente en el portal, por lo que fueron localizados a través del buscador google.com.mx	*Portal del Estado>Noticias >Directorio *Portal del Estado>Búsqueda> LOAP *Portal del Estado>Portal de Transparencia> Estructura Orgánica	17 de junio de 2009
Nayarit	PRI	No fueron encontradas incongruencias entre las fuentes de información consultadas; sin embargo, no se encontró la LOAP en el portal de estado.	*Portal del Estado> Transparencia>Directorio *Buscador Google.com.mx> LOAP *Portal del Estado>Transparencia> Dependencia> Estructura Orgánica	17 de junio de 2009
Nuevo León	PRI	No fue encontrada información respecto a las secretarías de Seguridad Pública y de Educación en el directorio de servidores públicos.	*Portal del Estado> Gobierno>Información relacionada>Directorio *Portal del Estado> Gobierno>Información de Gobierno>Leyes y Reglamento>Legislación> LOAP *Portal del Estado>Gobierno>Manual de Organización> Estructura Orgánica	17 de junio de 2009
Oaxaca	PRI	No fueron encontradas incongruencias entre las fuentes de información consultadas.	*Portal del Estado> Transparencia>Directorio *Portal del Estado> Transparencia> Marco Normativo>Gubernatura del Estado> LOAP *Portal del Estado> Transparencia> Estructura Orgánica	17 de junio de 2009
Puebla	PRI	No fueron encontradas incongruencias entre las fuentes de información consultadas; sin embargo, no se encontró la LOAP en el portal del estado.	*Portal del Estado>Directorio *Buscador Google.com.mx> LOAP *Portal del Estado>Transparencia> Estructura Orgánica	17 de junio de 2009
Querétaro	PAN	No fueron encontradas incongruencias entre las fuentes de información consultadas.	*Portal del Estado>Administración Pública> Directorio	17 de junio de 2009

			*Portal del Estado>Administración Pública> Normatividad> LOAP	
			*Portal del Estado>Dependencias y otros organismos gubernamentales> Estructura Orgánica	
Quintana Roo	PRI	Existe incongruencia en la estructura orgánica, ya que su información no se encuentra actualizada con relación al directorio gubernamental y la LOAP.	*Portal del Estado>Directorio *Portal del Estado> Transparencia> Normatividad>Leyes> LOAP *Portal del Estado> Transparencia> Administración>Estructura Orgánica	17 de junio de 2009
San Luis Potosí	PAN	No fueron ubicadas incongruencias entre las fuentes de información consultadas.	*Portal del Estado>Información Relevantes> Directorio *Portal del Estado> Transparencia>Leyes y Reglamento>Archivo Histórico del Estado> LOAP *Portal del Estado>Transparencia> Dependencias de Gobierno> Estructura Orgánica	17 de junio de 2009
Sinaloa	PRI	La estructura de gobierno coincide en dos de las fuentes de información; sin embargo, la LOAP no proporciona el listado de las dependencias.	*Portal del Estado>Gobierno de Sinaloa> Directorio *Portal del Estado>Transparencia>Leyes y Códigos> LOAP *Portal del Estado>Gobierno de Sinaloa> Estructura Orgánica	17 de junio de 2009
Sonora	PRI	La Ley Orgánica no considera a la Secretaría Ejecutiva de Seguridad Pública; sin embargo, la estructura orgánica y el directorio gubernamental sí lo hacen.	*Portal del Estado> Gobierno> Directorio *Portal del Estado> Portal de Transparencia> Estructura Orgánica> Secretaría de Gobierno> Marco Normativo>Leyes> LOAP *Portal del Estado>Portal de Transparencia> Estructura Orgánica	17 de junio de 2009
Tabasco	PRI	En la estructura orgánica y en el listado de dependencias del gabinete no se encuentra información respecto a la Secretaría de Turismo; sin embargo, la LOAP sí se encuentra considerada.	*Portal del Estado>Gobierno> Gabinete> Directorio *Portal del Estado> <Transparencia> Leyes y Códigos> LOAP *Portal del Estado> Transparencia> Estructura Orgánica	18 de junio de 2009
Tamaulipas	PRI	La Contraloría Gubernamental en la estructura orgánica se encuentra como área	*Portal del Estado> Gobierno>Servidores Públicos> Directorio	

Cuadro 26 (Continuación)

Entidad federativa	Partido político	Inconsistencias	Fuente consultada (orden en que se despliegan las páginas consultadas)	Fecha consultada
Tamaulipas	PRI	staff del gobernador; sin embargo, la LOAP y el directorio gubernamental la consideran como una secretaria más.	*Portal del Estado> Gobierno>Leyes> Legislación>LOAP *Portal del Estado> Gobierno>Gobierno> Estructura Orgánica	18 de junio de 2009
Tlaxcala	PAN	La Secretaría de Seguridad Pública no aparece en el portal de transparencia del estado y carece de portal propio. Las dependencias administrativas son referidas del directorio de funcionarios del portal del gobierno del estado; sin embargo, no se encontró la LOAP en el portal de Estado.	*Portal del Estado> Ciudadano>Directorio Gubernamental> Directorio *www.ordenjuridico.gob.mx/>Tlaxcala> Poder Ejecutivo>LOAP *Portal del Estado> Gobierno>Dependencia> Estructura Orgánica	18 de junio de 2009
Veracruz	PRI	La estructura de gobierno coincide en las fuentes de información analizadas; sin embargo, la LOAP señala una Coordinación General de Comunicación Social, así como una Dirección General de Comunicación Social, de la cual no fue encontrada información.	*Portal del Estado>Atención a la Ciudadanía> Directorio *Portal del Estado> Gobierno> Normatividad en Línea > Ordenamientos Estatales> Códigos y Leyes> LOAP *Portal del Estado> Gobierno> Estructura Orgánica	18 de junio de 2009
Yucatán	PRI	La estructura de gobierno coincide en las fuentes de información analizadas; sin embargo, la LOAP que se encuentra en el portal del gobierno del estado no está actualizada, pues omite a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; en una búsqueda alternativa, fue encontrada una LOAP más reciente que sí la considera; sin embargo, no se encontró la LOAP en el portal del estado.	*Portal del Estado>Directorio *Buscador Google.com.mx> LOAP *Portal del Estado>Dependencia> Estructura Orgánica	18 de junio de 2009
Zacatecas	PRD	La Secretaría de Seguridad Pública no aparece en el portal del gobierno, ni en el directorio gubernamental; sin embargo, sí se encuentra contemplada en la LOAP; aunque no se encontró la LOAP en el portal del estado.	*Portal del Estado> Gobierno>Directorio *Buscador Google.com.mx> LOAP *Portal del Estado> Gobierno> Estructura Orgánica	18 de junio de 2009

Resumen de las inconsistencias en las tres fuentes de información

De las 32 entidades federativas, 19 coinciden en las tres fuentes de información consultadas a través del portal de gobierno; sin embargo, 13 presentan inconsistencias en su información, de las cuales:

- Siete concuerdan en su estructura orgánica y en su directorio, aunque la LOAP no coincide.
- Una carece de estructura organizacional en su portal, mientras que la LOAP y el directorio gubernamental no coinciden.
- Una coincide en la LOAP y en la estructura orgánica, pero no en el directorio.
- Tres concuerdan en la LOAP y en el directorio, pero no en la estructura organizacional.
- Una no concuerda con ninguna de las tres fuentes de información consultadas.

Es interesante observar que de las 19 entidades federativas cuya información coincide en las tres fuentes consultadas, nueve tienen gobernadores del PRI (50 por ciento de su total de gobiernos), seis del PAN (75 por ciento de su total) y cuatro del PRD (60 por ciento de sus totales). Los gobiernos del PAN son los mejor evaluados en este rubro de congruencia entre fuentes de información consultadas en la red (ver cuadro 28).

Cuadro 27
Resumen de las inconsistencias en la búsqueda de información
sobre las estructuras orgánicas

<i>Entidad federativa</i>	<i>Fuentes encontradas</i>			<i>No coincide</i>		
	<i>LOAP</i>	<i>Estructura orgánica</i>	<i>Directorio</i>	<i>LOAP</i>	<i>Estructura orgánica</i>	<i>Directorio</i>
Aguascalientes	✓	✓	✓		Coincide	
Baja California	✓	✓	✓	X	✓	✓
Baja California Sur	✓		✓	X		X
Campeche	✓	✓	✓		Coincide	
Coahuila	✓	✓	✓	X	✓	✓
Colima	✓	✓	✓		Coincide	
Chiapas	✓	✓	✓		Coincide	

Cuadro 27 (Continuación)

Entidad federativa	Fuentes encontradas			No coincide		
	LOAP	Estructura orgánica	Directorio	LOAP	Estructura orgánica	Directorio
Chihuahua	✓	✓	✓	X	✓	✓
Distrito Federal	✓	✓	✓		Coincide	
Durango	✓	✓	✓		Coincide	
Estado de México	✓	✓	✓		Coincide	
Guanajuato	✓	✓	✓		Coincide	
Guerrero	✓	✓	✓		Coincide	
Hidalgo	✓	✓	✓	X	X	X
Jalisco	✓	✓	✓		Coincide	
Michoacán	✓	✓	✓		Coincide	
Morelos	✓	✓	✓		Coincide	
Nayarit	✓	✓	✓		Coincide	
Nuevo León	✓	✓	✓	✓	✓	X
Oaxaca	✓	✓	✓		Coincide	
Puebla	✓	✓	✓		Coincide	
Querétaro	✓	✓	✓		Coincide	
Quintana Roo	✓	✓	✓	✓	X	✓
San Luis Potosí	✓	✓	✓		Coincide	
Sinaloa	✓	✓	✓	X	✓	✓
Sonora	✓	✓	✓	X	✓	✓
Tabasco	✓	✓	✓	X	✓	✓
Tamaulipas	✓	✓	✓	✓	X	✓
Tlaxcala	✓	✓	✓	✓	X	✓
Veracruz	✓	✓	✓		Coincide	
Yucatán	✓	✓	✓		Coincide	
Zacatecas	✓	✓	✓	X	✓	✓

No se encontró la fuente de información.

X No coincide la información.

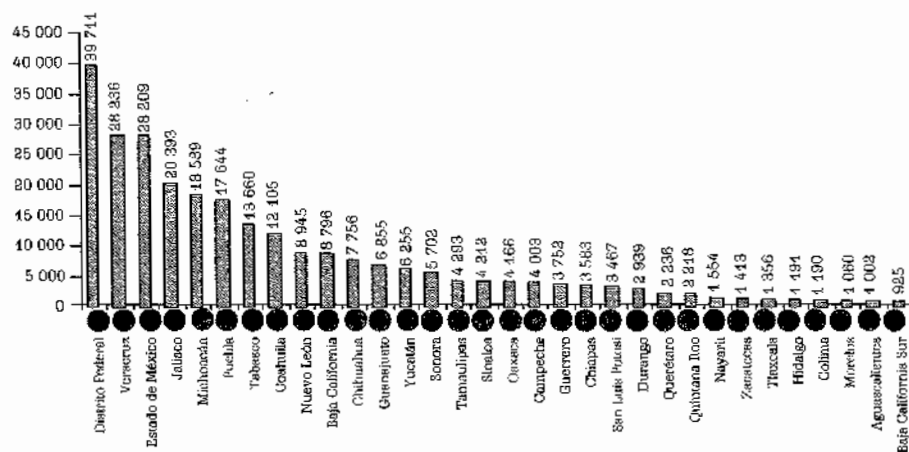
Cuadro 28
Confiabilidad de páginas web

Partidos	Estados	Total	Porcentaje
PRI	9	18	50
PAN	6	8	75
PRD	4	6	60
	19		

Se refiere a la consulta de la estructura orgánica, del directorio y de la LOAP.

Para la administración pública, la planeación presupuestaria es un elemento que conlleva un estudio objetivo de sus estructuras administrativas para determinar la capacidad de los estados de alcanzar sus objetivos institucionales. De esta manera, la inversión que se ejerce a través de los gastos administrativos es aplicada bajo los principios de eficiencia, eficacia y buen desempeño. A lo largo de este apartado se analizará el gasto administrativo de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal. Para desarrollar de manera óptima este análisis se procedió a agrupar a las entidades de acuerdo con el partido político que gobierna, clasificándolos en un índice de gasto alto, medio y bajo. El gasto administrativo de cada entidad federativa se obtuvo del portal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en el rubro destinado a egresos públicos estatales por entidad federativa,¹⁸ obtenidos de la suma de: servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, y adquisición de bienes muebles e inmuebles. La gráfica 14 muestra el gasto administrativo por entidad federativa, de mayor a menor.

Gráfica 14
Gasto administrativo por entidad federativa 2007
(Millones de pesos)



Fuente: INEGI (2009). <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=fipu11&s=est&c=6000>.

¹⁸Datos obtenidos del INEGI, del sitio web: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=fipu11&s=est&c=6000> consultado el 12 de febrero de 2009.

Ahora ilustraremos el gasto administrativo por entidad federativa y partido gobernante.

Cuadro 29
Gasto administrativo en entidades gobernadas por el PAN



Jalisco	20 392.96
Baja California	8 795.95
Guanajuato	6 854.83
San Luis Potosí	3 466.93
Querétaro	2 236.44
Tlaxcala	1 355.56
Morelos	1 059.94
Aguascalientes	1 001.56

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Cuadro 30
Gasto administrativo en entidades gobernadas por el PRD



Distrito Federal	39 710.86
Michoacán	18 539.33
Guerrero	3 751.81
Chiapas	3 583.12
Zacatecas	1 413.46
Baja California Sur	924.70

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Cuadro 31
Gasto administrativo en entidades gobernadas por el PRI



<i>Gasto administrativo por entidad (m.d.p.)</i>	
Veracruz	28 235.54
Estado de México	28 208.60
Puebla	17 643.77
Tabasco	13 660.47
Coahuila	12 105.49
<i>Gasto administrativo por entidad (m.d.p.)</i>	
Nuevo León	8 945.20
Chihuahua	7 755.66
Yucatán	6 254.79
Sonora	5 702.31
<i>Gasto administrativo por entidad (m.d.p.)</i>	
Tamaulipas	4 292.51
Sinaloa	4 212.33
Oaxaca	4 165.86
Campeche	4 003.17
Durango	2 939.14
Quintana Roo	2 218.07
Nayarit	1 553.63
Hidalgo	1 191.08
Colima	1 190.00

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Cuadro 32
Gasto administrativo total (concentrado por partido)

			<i>Gasto administrativo total (m.d.p.)</i>
45 164.18	154 277.60	67 983.27	267 365.05

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Cabe aclarar que el gasto administrativo es el monto que invierte el gobierno en la satisfacción de las necesidades del ciudadano. Lo importante es subrayar que no necesariamente los gobiernos estatales requieren contar con un gasto administrativo alto para ser eficientes en la administración pública. Si los estados cuentan con una buena planeación presupuestaria y destinan los recursos de manera adecuada, los resultados serán favorables. Pero para obtener un mejor análisis de esta variable, pasemos al siguiente punto para definir con precisión el comportamiento de los gastos administrativos con respecto a otros indicadores.

Gasto administrativo, población y estructura orgánica

En los cuadros 33 a 35 se presenta información de estos indicadores de acuerdo con la fuerza política que gobierna cada estado.

Cuadro 33

	Gasto administrativo (m.d.p.)	Población (habitantes)	Estructura orgánica (funcionarios)
Jalisco	20 392.96	6 752.113	641
Baja California	8 795.95	4 893.812	508
Guanajuato	6 854.83	2 844.469	195
San Luis Potosí	3 466.93	2 410.414	232
Querétaro	2 236.44	1 598.139	166
Tlaxcala	1 355.56	1 068.207	143
Morelos	1 059.94	1 612.899	188
Aguascalientes	1 001.56	1 065.416	238
Total	45 164.18	22 245.469	2 311

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Cuadro 34

	Gasto administrativo (m.d.p.)	Población (habitantes)	Estructura orgánica (funcionarios)
Distrito Federal	39 710.86	8 720.916	551
Michoacán	18 539.33	3 966.073	231
Guerrero	3 751.81	3 115.202	254
Chiapas	3 583.12	4 293.459	376
Zacatecas	1 413.46	1 367.692	190
Baja California Sur	924.70	512.170	125
Total	67 923.27	21 975 512	1 727

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Cuadro 35

	Gasto administrativo (m.d.p.)	Población (habitantes)	Estructura orgánica (funcionarios)
Veracruz	28 235.54	7 100.214	204
Estado de México	28 208.60	14 007.495	382
Puebla	17 643.77	5 383.133	371
Tabasco	13 660.47	1 989.969	320
Coahuila	12 105.49	3 241.444	403
Nuevo León	8 945.20	4 199.292	168
Chihuahua	7 755.66	3 241.444	133
Yucatán	6 254.79	1 818.948	219
Sonora	5 702.34	2 394.861	336
Tamaulipas	4 292.54	3 024.238	260
Sinaloa	4 212.33	2 608.442	182
Oaxaca	4 165.86	3 506.821	185
Campeche	4 003.17	754.730	157
Durango	2 939.14	1 509.117	216
Quintana Roo	2 218.07	1 135.309	327
Nayarit	1 553.63	946.684	146
Hidalgo	1 191.08	2 345.514	271
Colima	1 190.00	567.996	217
Total	154 277.60	59 775.651	4 497

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Si consideramos que el Estado de México (PRI) tiene la mayor población en comparación con otras entidades federativas, podríamos inferir que su gasto administrativo y la composición de su estructura orgánica debería ser mayor que la de otros estados; sin embargo, no sucede así, ya que de hecho el Distrito Federal (PRD) cuenta con el mayor gasto administrativo y con el segundo mayor número de dependencias, con una población menor que el Estado de México. Aun así, el gasto del Estado de México se sitúa en un nivel alto, por debajo de Veracruz (PRI), pero con más de la mitad de la población con respecto a este estado y con un mayor número de dependencias. La complejidad del Estado de México se explica por una serie de factores sociodemográficos que tienen que ver con su cercanía con el Distrito Federal y con la heterogeneidad de sus municipios.

El cuadro que muestra los datos de las entidades gobernadas por el PAN pone énfasis en un comportamiento que merece la pena considerar. Si analizamos el gasto administrativo podemos inferir que está en función de

la población; no obstante, al relacionarlo con la composición de la estructura orgánica se presentan casos que rompen con la regla: Aguascalientes es uno de los estados panistas con el más bajo gasto administrativo y con la menor población, pero es el tercero en tamaño de su estructura orgánica, sólo por debajo de Jalisco y Baja California. Otro caso, Tlaxcala, con la más reducida estructura orgánica, mantiene un balance con los otros dos indicadores (gasto administrativo y población). En el caso de las entidades gobernadas por el PRD, Chiapas sobresale, dado que, con una población y una estructura orgánica mayor a la de los demás estados gobernados por el PRD, y sólo superado por el Distrito Federal, muestra un gasto administrativo bajo. En contraste, las entidades gobernadas por el PRI presentan una diversidad de casos, por lo que resultaría difícil establecer una relación concreta.

Si realizamos una suma del total del gasto administrativo de las entidades federativas gobernadas por partido político (18 del PRI, ocho del PAN, seis del PRD) se pueden establecer algunas comparaciones.

Con una población gobernada total muy similar, las entidades gobernadas por el PAN tienen un menor gasto administrativo en relación con los estados gobernados por el PRD, por otra parte, los estados gobernados por el PRI tienen un promedio de gasto por habitante de 2 580.93, que es menor respecto a las entidades gobernadas por el PAN o el PRD (ver cuadro 36).

Cuadro 36

	<i>Gasto administrativo (suma de todos los estados gobernados por cada partido en millones de pesos)</i>	<i>Población (suma de todos los estados)</i>	<i>Estructura orgánica (funcionarios)</i>	<i>Promedio de gasto administrativo por habitante</i>
	45 164.18	22 245 469	2 311	2 030.25
	154 277.60	59 775 651	4 497	2 580.93
	67 923.27	21 975 512	1 727	3 090.84

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

¿QUIÉN GOBIERNA?

El perfil de los funcionarios responsables
de las áreas de modernización

El perfil de estudios que tienen los funcionarios y los servidores públicos, sobre todo los que toman decisiones sobre la modernización administrativa y los programas administrativos a desarrollar, es fundamental para saber el conocimiento disciplinario con que cuentan para apoyar sus decisiones.

A continuación se realiza un análisis de los servidores públicos encargados de los procesos de modernización administrativa en las entidades federativas de México. En el cuadro 37 se especifica el perfil académico que tiene cada uno de los servidores encargados de la modernización administrativa.

Cuadro 37
Perfil académico de los encargados de la modernización administrativa
en cada entidad federativa y el Distrito Federal

Estado	Titular	Puesto que ocupa	Perfil
Aguascalientes (PAN)	Florentino Reyes Berlié	Secretario de Gestión e Innovación	Ingeniero Industrial (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey) Maestro en Mercadotecnia (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey)
	Moisés Rangel Silva	Coordinador de Mejores Prácticas Gubernamentales	Ingeniero Industrial (Instituto Tecnológico de Aguascalientes) Maestro en Ingeniería de Control, y Maestro en Administración de Tecnologías de Información (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey)
Baja California (PAN)	Jesús Edgardo Contreras Rodríguez	Contralor General del Estado	Licenciado en Sociología (Universidad Autónoma de Baja California)
	Porfirio Díaz González Basurto	Director de Evaluación e Innovación de la Función Pública	Licenciado en Relaciones Internacionales (Instituto Tecnológico Autónomo de México)
Baja California Sur (PRD)	Román Pablo Rangel Pinedo	Contralor General del Estado	Doctor en Administración Pública y Gobiernos Latinoamericanos en Inglaterra (University of Essex)

Cuadro 37 (Continuación)

Estado	Titular	Puesto que ocupa	Perfil
Campeche (PRI)	María Lourdes Arias Meza	Directora de Desarrollo Administrativo	Ciudadana
	Margarita Alfaro Waring	Secretaria de la Contraloría	Licenciada en Derecho (Universidad del Sudeste) Pasante de Maestría en Derecho (Universidad Nacional Autónoma de México)
	Lidia Carrillo Díaz	Directora de Evaluación y Desarrollo Administrativo	Licenciada en Administración de Empresas (Instituto Tecnológico de Campeche) Maestra en Administración (Universidad del Mayab)
Coahuila (PRI)	Ismael E. Ramos Flores	Secretario de la Función Pública	Ingeniero en Sistemas Computacionales (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey)
	Jesús Manuel Natividad Beltrán del Río	Subsecretario de Desarrollo y Modernización Administrativa (Encargado del despacho)	Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (Universidad Autónoma de Coahuila) Maestro en Administración Pública (Instituto Nacional de Administración Pública) Diplomado en Métodos Modernos de la Gestión Pública (Instituto Internacional de Administración Pública, Francia)
Colima (PRI)	Luis Mario León López	Secretario de Administración	Contador Público Licenciado en Derecho (Universidad de Colima)
	Antonio Pérez Rocha	Director General para la Innovación de la Gestión Pública	Licenciado en Informática (Instituto Tecnológico de Colima)
Chiapas (PRD)	Samuel Toledo Córdova Toledo	Secretario de la Función Pública	Licenciado en Derecho Maestro en Derecho Corporativo (Universidad Anáhuac)
	Navor Francisco Ballinas Morales	Subsecretario de Desarrollo Administrativo y Tecnológico	Ingeniero
Chihuahua (PRI)	Cristian Rodallegas Hinojosa	Secretario de Finanzas y Administración	Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas (Universidad Autónoma de Chihuahua)

<i>Estado</i>	<i>Titular</i>	<i>Puesto que ocupa</i>	<i>Perfil</i>
	Norman Francisco Arras Vota	Director de Desarrollo Tecnológico y Modernización	Ingeniero (University of Texas at El Paso)
Distrito Federal (PRD)	Ramón Montaña Cuadra	Oficial Mayor	Licenciado en Derecho (Universidad Nacional Autónoma de México)
	Irak López Dávila	Coordinador General de Modernización Administrativa	Licenciado en Economía (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey)
Durango (PRI)	Maria de Lourdes Nevárez Herrera	Secretaria de la Contraloría y Modernización Administrativa	Contadora Pública (Universidad Juárez del Estado de Durango)
	Martín Corral Arroyo	Subsecretario de Modernización Administrativa	Licenciado en Informática (Instituto Tecnológico de Durango)
Estado de México (PRI)	Raúl Murrieta Cummings	Secretario de Finanzas	Licenciado en Economía Maestro en Administración (Instituto Tecnológico Autónomo de México)
	Elizabeth Vilchis Pérez	Subsecretaria de Administración	Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública (Universidad Autónoma del Estado de México)
Guanajuato (PAN)	Miguel Márquez Márquez	Secretaría de la Gestión Pública	Licenciado en Filosofía (Seminario Conciliar de León) Licenciado en Derecho (Universidad La Salle) Maestro en Derecho Constitucional y Amparo (Universidad Iberoamericana) Postgrado en Derecho Constitucional (Universidad de Salamanca España)
	Fidel Ruiz Quintana	Subsecretario de Impulso a la Administración Pública	Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad Autónoma de Guanajuato)
Guerrero (PRD)	Carlos Arturo Bárcenas Aguilar	Contralor General del Estado	Contador Público (Universidad Iberoamericana)
	Eduardo Gerardo Loria Casanova	Subcontralor General del Estado	Ingeniero Maestro en Administración (Universidad Nacional Autónoma de México)

Cuadro 37 (Continuación)

Estado	Titular	Puesto que ocupa	Perfil
Hidalgo (PRI)	Miguel Ángel Osorio Chong	Gobernador	Licenciado en Derecho (Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo)
	Víctor Manuel Sandillán Meneses	Titular de la Oficina de Modernización e Innovación Gubernamental	Licenciado en Sistemas de Computación Administrativa y Maestro en Ciencias con Especialidad en Sistemas de Información (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey)
Jalisco (PAN)	José Ricardo Serrano Leyzaola	Secretario de Administración	Contador Público (Universidad de Guadalajara)
	Sergio Zavala Mercado	Director General de Innovación y Mejora Gubernamental	Licenciado en Relaciones Industriales (Universidad del Valle de Atemajac)
Michoacán (PRD)	Ricardo Humberto Suárez López	Secretario de Finanzas y Administración	Contador Público, con Especialidad en Impuestos (Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo)
	Mirella Guzmán Rosas	Subsecretaria de Administración e Innovación de Procesos	Contadora Pública (Universidad Nacional Autónoma de México)
Morelos (PAN)	Víctor Manuel Mendoza Moreno	Oficial Mayor	Ingeniero Industrial (Universidad Autónoma del Estado de México)
	Fernando Gerardo Salinas Novion	Director General de Coordinación y Desarrollo Administrativo	Licenciado en Administración de Empresas Turísticas
Nayarit (PRI)	Laura Alejandra Monroy Berecochea	Secretaria de la Contraloría General	Licenciada en Administración (Escuela Normal Superior del Estado de Nayarit)
	Edgar Adrián Flores Santana	Director de la Unidad de Desarrollo Administrativo	Licenciado en Administración de Empresas (Instituto Tecnológico de Nayarit)
Nuevo León (PRI)	Pedro Morales Somohano	Titular de la Oficina Ejecutiva de la Gobernatura	Contador Público
	César Rubio García	Coordinador de Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental	Licenciado en Economía (Universidad de Guadalajara)

Estado	Titular	Puesto que ocupa	Perfil
Oaxaca (PRI)	Juan Enrique Lira Vásquez	Titular del Instituto de Innovación y Calidad Gubernamental (INNOVACE)* Organismo descentralizado del Poder Ejecutivo	Licenciado en Derecho (Universidad Regional del Sureste) Maestro en Administración Pública (Instituto de Administración Pública de Puebla-Instituto Nacional de Administración Pública)
Puebla (PRI)	Víctor Manuel Sánchez Ruiz	Secretario de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública	Contador Público (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla) Maestro en Administración Pública (Universidad de las Américas)
	José Ricardo Villafañá y Figueroa	Subsecretario de Desarrollo Administrativo y Evaluación	Ingeniero en Bioquímica (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey) Maestro en Ciencias con especialidad en Sistemas de Información (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey)
Querétaro (PAN)	Ricardo del Río Trejo	Secretario de la Contraloría	Licenciado en Derecho (Universidad La Salle) Doctor en Derecho (Universidad Autónoma de Querétaro)
	Hugo Ricardo de la Rosa Guzmán	Director de Prevención y Evaluación	Licenciado en Derecho (Universidad Autónoma de Querétaro)
Quintana Roo (PRI)	Antonio Bernardo Baduy Moscoso	Oficial Mayor Presidente del Consejo Estatal para la Modernización de la Administración Pública	Contador Público (Universidad Autónoma de Yucatán)
San Luis Potosí (PAN)	Joel Azuara Robles	Secretario de Finanzas	Contador Público (Universidad Autónoma de San Luis Potosí)
	William Bagg Méndez	Director de Informática y Sistemas	Licenciado en Sistemas Computacionales Administrativos (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey)
Sinaloa (PRI)	Luis Antonio Cárdenas Fonsaca	Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	Licenciado en Derecho (Escuela Libre de Derecho de la Ciudad de México)

Cuadro 37 (Continuación)

Estado	Titular	Puesto que ocupa	Perfil
	César Miguel Valenzuela Espinoza	Subsecretario de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de la Contraloría	Licenciado en Economía (Universidad Autónoma de Sinaloa) Maestro en Economía (Centro de Investigación y Docencia Económica) Doctor en Gobierno y Administración Pública (Instituto Universitario Ortega y Gasset, España)
Sonora (PRI)	Ignacio Pinto Avelar	Secretario de la Contraloría	Contador Público (Universidad Autónoma de Sonora)
	María de Lourdes Ramos Loyo	Coordinación Ejecutiva de Gestión de Tecnología Administrativa y Digital	Maestra en Calidad (Universidad La Salle Noroeste)
Tabasco (PRI)	José Manuel Saiz Pineda	Secretario de Administración y Finanzas	Contador Público (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey) Estudios de Maestría en Impuestos (Instituto de Especialización para Ejecutivos)
	René Alejandro Basurto Quijada	Director General de Modernización e Innovación Gubernamental (DGMIG)	Ingeniero
Tamaulipas (PRI)	Alejandro Jiménez Riestra	Secretario de Administración	Contador Público (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey)
	Hugo Carlos Berlanga Flores	Director General de Tecnologías de la Información	Ingeniero
	José Maximiliano Zermeño Arriola	Contralor Gubernamental	Contador Público (Universidad Autónoma de Tamaulipas)
	Federico Delgado Garza	Director de Sistemas de Aseguramiento de la Calidad	Licenciado en Administración; Maestro en Administración (Universidad Autónoma de Tamaulipas)
Tlaxcala (PAN)	Amado Benjamín Ávila Márquez	Secretario de la Función Pública	Licenciado en Derecho (Universidad Autónoma de Tlaxcala)
	Ignacio García Carrasco	Subsecretario de Modernización y Desarrollo Administrativo	Contador Público (Universidad Autónoma de Tlaxcala)

<i>Estado</i>	<i>Titular</i>	<i>Puesto que ocupa</i>	<i>Perfil</i>
Veracruz (PRI)	Clara Luz Prieto Villegas	Contralora General	Licenciada en Derecho (Universidad Veracruzana) Maestra en Psicología Jurídica y Criminología (Instituto Universitario de Puebla)
	Luis Manuel Brito Gómez	Director General de Desarrollo Administrativo	Licenciado en Derecho (Universidad Iberoamericana)
Yucatán (PRI)	Luis Antonio Hevia Jiménez	Oficial Mayor	Licenciado en Educación Primaria (Benemérita y Centenaria Escuela Normal de Educación Primaria "Rodolfo Méndez de la Peña") Maestro en Ciencias Sociales (Escuela Normal Superior de Yucatán "Antonio Betancourt Pérez") Estudios de Maestría en Administración Pública (Universidad del Mayab)
	Jorge Francisco Castillo Aguilar	Director de Desarrollo Institucional	
Zacatecas (PRD)	Norma Julieta Del Río Venegas	Contralora Interna	Licenciada en Administración de Empresas (Instituto Tecnológico de Zacatecas) Maestra en Administración (Universidad Autónoma de Fresnillo)
	Manuel de Jesús Pérez Trejo	Jefe de la Unidad de Informática e Innovación Administrativa	Licenciado en Informática (Instituto Tecnológico de Zacatecas)

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en los portales de Internet de las administraciones públicas de cada entidad federativa, en entrevista con los funcionarios responsables, así como vía telefónica.

El cuadro anterior se puede resumir de distintas maneras. Sobra decir que su integración fue producto de una investigación exhaustiva. En primer término descubrimos que los funcionarios encargados de autorizar los programas de modernización administrativa en las entidades federativas son 30 secretarios, un director de organismo descentralizado (Oaxaca) y un gobernador (Hidalgo) (ver cuadro 38).

Por otro lado, los responsables directos de los programas de modernización administrativa son 33 funcionarios de diversas categorías jerárqui-

cas: 11 subsecretarios, tres coordinadores, 11 directores, seis directores generales, un coordinador general y un jefe de unidad (ver cuadro 39).

En relación con los funcionarios responsables de la aprobación de los programas y procesos de modernización administrativa, 22 estudiaron en

Cuadro 38

Perfil académico de los funcionarios responsables de la aprobación de los programas y proyectos de modernización administrativa (secretarios)

<i>Disciplina</i>	<i>Número de funcionarios</i>
Contador Público	13
Licenciado en Derecho	11
Ingeniero	3
Licenciado en Ciencias Políticas y/o Administración Pública	2
Licenciado en Sociología	1
Licenciado en Economía	1
Licenciado en Administración y/o Administración de Empresas	1
<i>Total</i>	32

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos en los portales de Internet de los gobiernos locales, así como vía telefónica.

Cuadro 39

Perfil académico de los funcionarios responsables de la operación de los programas y proyectos de modernización administrativa (funcionarios de menor nivel que los secretarios)

<i>Disciplina</i>	<i>Número de funcionarios</i>
Ingeniero	7
Licenciado en Derecho	4
Licenciado en Administración y/o Administración de Empresas	4
Contador Público	3
Licenciado en Economía	3
Licenciado en Informática	3
Licenciado en Ciencias Políticas y/o Administración Pública	2
Licenciado en Relaciones Industriales	2
Licenciado en Sistemas Computacionales	2
Licenciado en Relaciones Internacionales	1
Ciudadano	1
No se cuenta con el perfil	1
<i>Total</i>	33

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos en los portales de Internet de los gobiernos locales, así como vía telefónica. Se refiere a 33 funcionarios en total, de ellos 10 subsecretarios, tres coordinadores, 11 directores, 6 directores generales, un coordinador general y dos jefes de unidad.

instituciones públicas, ocho en privadas y de dos no se pudo conseguir información al respecto. De éstos, 30 realizaron sus estudios en el país (ver cuadro 40).

Cuadro 40
Institución académica de procedencia de los funcionarios
responsables de la aprobación de los programas y proyectos de modernización
administrativa (secretarios)

<i>Institución</i>	<i>Funcionarios egresados</i>
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)	3
Universidad La Salle	2
Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)	1
Universidad Autónoma de Baja California	1
Universidad del Sudeste	1
Universidad de Colima	1
Universidad Anáhuac	1
Universidad Autónoma de Chihuahua	1
Universidad Nacional Autónoma de México	1
Universidad Juárez del Estado de Durango	1
Universidad Iberoamericana	1
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	1
Universidad de Guadalajara	1
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	1
Universidad Autónoma de Morelos	1
Escuela Normal del Estado de Nayarit	1
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	1
Universidad Autónoma de Yucatán	1
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	1
Escuela Libre de Derecho de la Ciudad de México	1
Universidad de Sonora	1
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	1
Universidad Autónoma de Tamaulipas	1
Universidad Autónoma de Tlaxcala	1
Universidad Veracruzana	1
Benemérita y Centenaria Escuela Normal de Educación Primaria Rodolfo Méndez de la Peña	1
Instituto Tecnológico de Zacatecas	1
No se cuenta con información	2
<i>Total</i>	<i>32</i>

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos en los portales de Internet de los gobiernos locales, así como vía telefónica.

Por otro lado, tenemos que de los 33 funcionarios encargados de llevar a cabo la implementación de programas de modernización administrativa: 20 realizaron sus estudios en instituciones públicas, nueve en escuelas privadas, un funcionario es ciudadano y de tres casos no se cuenta con información al respecto. De estos mismos, 28 realizaron sus estudios en instituciones de educación superior en México y uno en el extranjero (ver cuadro 41).

Cuadro 41

Institución académica de procedencia de los funcionarios responsables de la operación de los programas y proyectos de modernización administrativa (Quiénes dependen de los secretarios o funcionarios de mayor jerarquía en el gobierno)

<i>Institución</i>	<i>Funcionarios egresados</i>
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)	4
Universidad Nacional Autónoma de México	2
Instituto Tecnológico de Aguascalientes	1
Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)	1
Instituto Tecnológico de Campeche	1
Universidad Autónoma de Coahuila	1
Instituto Tecnológico de Colima	1
University of Texas at El Paso	1
Instituto Tecnológico de Durango	1
Universidad Autónoma del Estado de México	1
Universidad Iberoamericana	1
Universidad de Guanajuato	1
Universidad de Guadalajara	1
Universidad del Valle de Atemajac	1
Universidad del Valle de México	1
Instituto Tecnológico de Nayarit	1
Universidad Regional del Sureste	1
Universidad Autónoma de Yucatán	1
Universidad Autónoma de Querétaro	1
Universidad Autónoma de Sinaloa	1
Universidad de Sonora	1
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	1
Universidad Autónoma de Tamaulipas	1
Universidad Autónoma de Tlaxcala	1
Instituto Tecnológico de Zacatecas	1
Ciudadano	1
No se cuenta con información	3
<i>Total</i>	<i>33</i>

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos en los portales de Internet de los gobiernos locales, así como vía telefónica.

Por otro lado, 12 funcionarios de primer nivel cuentan con estudios de maestría y tres con estudios de doctorado. Y de los 33 responsables de programas de modernización administrativa, diez secretarios cursaron estudios de maestría y uno de doctorado (ver cuadro 42).

Cuadro 42

<i>Programa de maestría</i>	<i>Número de funcionarios de primer nivel</i>
Maestría en Derecho	5
Maestría en Administración Pública y/o Maestría en Administración	5
Maestría en Mercadotecnia	1
Maestría en Impuestos	1
<i>Total</i>	12
	<i>Responsables de programas administrativos</i>
Maestría en Administración Pública y/o Maestría en Administración	6
Maestría en Ciencias	2
Maestría en Ingeniería e Innovación	1
Maestría en Calidad	1
<i>Total</i>	10
<i>Programa de doctorado</i>	<i>Número de funcionarios de primer nivel</i>
Doctorado en Derecho	2
Doctorado en Administración Pública	1
<i>Total</i>	3
	<i>Responsables de programas administrativos</i>
Doctorado en Gobierno y Administración Pública	1
<i>Total</i>	1
<i>Institución donde realizaron estudios de posgrado (maestría)</i>	<i>Número de funcionarios de primer nivel</i>
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)	1
Instituto Tecnológico Autónomo de México	1
Universidad Nacional Autónoma de México	1
Universidad Anáhuac	1
Universidad Iberoamericana	1
Universidad de las Américas	1
Instituto de Especialización para Ejecutivos	1
Instituto Universitario de Puebla	1
Escuela Normal de Yucatán Antonio Betancourt Pérez	1

Cuadro 42 (Continuación)

Universidad Autónoma de Fresnillo	1
No se cuenta con información	2
<i>Total</i>	12
	<i>Responsables de programas administrativos</i>
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)	3
Instituto Nacional de Administración Pública	2
Universidad Nacional Autónoma de México	1
Universidad del Mayab	1
Universidad La Salle	1
Universidad Autónoma de Tamaulipas	1
CIDE	1
<i>Total</i>	10
<i>Institución donde realizaron estudios de posgrado (doctorado)</i>	<i>Número de funcionarios de primer nivel</i>
University of Essex (Inglaterra)	1
Universidad de Salamanca (España)	1
Universidad Autónoma de Querétaro	1
<i>Total</i>	3
	<i>Responsables de programas administrativos</i>
Instituto Universitario Ortega y Gasset (España)	1
<i>Total</i>	1

Después de realizar consultas sobre el perfil académico de aquellos que gobiernan y de los funcionarios que, específicamente, se encargan de la creación y aplicación de programas de modernización administrativa, podemos afirmar que el estado que mejor presenta información de sus servidores, a manera de reseña biográfica, a través de una liga en su estructura orgánica, es Guanajuato. Vale la pena mencionar que, en general, los estados sólo ofrecen información del titular del Ejecutivo (procedencia, estado civil, profesión, experiencia laboral y cargos ocupados con anterioridad).

Por ello, la sugerencia es que cada gobierno incorpore una liga o un documento adjunto con el currículum vitae de cada funcionario, incluyendo datos sobre su lugar de nacimiento, edad, formación, y si cuenta con estudios de posgrado, especificando en qué disciplina e institución los realizó, ya que esta información nos da una idea más clara y transparente de quiénes están tomando las decisiones en los diferentes gobier-

nos, así como la sensibilidad que poseen para percibir, priorizar y atender las necesidades de los ciudadanos a quienes gobiernan y a quienes están obligados a servir.

LOS PROGRAMAS DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA E INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL

Promover cambios a la administración pública para mejorar su capacidad administrativa hoy en día es fundamental. La idea de innovar es mejorar, cambiar y transformar de acuerdo con los antecedentes, el contexto y las necesidades de los estados. Esto es fundamental porque cada entidad federativa posee sus particularidades, sus realidades internas, sus equilibrios de poder, y por lo mismo, sus propios tiempos.

A pesar de que desde hace casi dos décadas en el mundo se inició toda una corriente de modernización administrativa e innovación gubernamental, sustentada en principios de eficiencia, competitividad y calidad, no es sino hasta después de una década que este proceso se vuelve una tendencia. Los cambios instrumentados en diversos países tienen como objetivo desarrollar nuevas estrategias orientadas a compactar –*downsizing*–, reordenar y eficientar tanto el gasto como la calidad de los servicios brindados por el gobierno a la ciudadanía.

De esta manera, los promotores del paradigma de la nueva gerencia pública estiman que la creación de programas de innovación gubernamental contribuirá a derribar la clásica imagen del sector público como una organización burocrática. En esta transformación los programas tienen como objetivo promover en el sector público ideas, maneras de pensar y prácticas creativas y originales, con el fin último de aumentar su eficiencia. Los resultados obtenidos a lo largo de dos o más décadas, no han tenido los resultados esperados, como lo señaló la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la gestión de Vicente Fox.

En el cuadro 43, aparecen los nombres que tienen los programas de modernización administrativa o sus equivalentes por cada entidad federativa. Encontramos que la mayoría de los estados prefieren no llamarlos programas de modernización, sino buscar una denominación más gerencial a sus estrategias administrativas, por ejemplo, *excellencia*, sistema de evaluación de gestión, innovación, calidad administrativa, competitividad

gubernamental, institutos de innovación, reinversión de la función pública, reingeniería y control gubernamental, entre otros. En el momento en que se realizó el estudio, había nueve estados que colocaban la palabra de modernización a sus programas.

En este cuadro mencionamos a la dependencia de gobierno responsable de operar los programas y las leyes que se encargan de regular estas acciones. Sólo en el caso de cuatro estados del país, no encontramos a la ley orgánica de la administración pública o reglamentos o manuales bajo los cuales se regule la actividad de la administración pública.

Realizamos un primer acercamiento a las acciones llevadas a cabo en los estados de la República en lo concerniente a los programas de modernización administrativa e innovación gubernamental, con el fin de tener un panorama nacional de los esfuerzos gubernamentales por mostrar sus estrategias al respecto. Habrá que considerar que la información fue tomada principalmente de los respectivos portales de transparencia de los gobiernos estatales. Puesto que no es el fin de este estudio medir el impacto de cada uno, sólo nos limitaremos a mencionar algunos aspectos generales con el objetivo de mostrar cómo está el panorama nacional.

Cuadro 43
Programa específico de modernización administrativa en
entidades gobernadas por el PAN

<i>Entidad federativa</i>	<i>Programa específico de modernización administrativa</i>	<i>Dependencia encargada</i>	<i>Normatividad</i>
Aguascalientes	Excellencia	Secretaría de Gestión e Innovación (SEGI)	• LOAP del estado de Aguascalientes • Reglamento interior de la Secretaría de Gestión e Innovación • Manual de lineamientos para Gestión de la Innovación
Baja California	Sistema de Evaluación de la Gestión Pública	Dirección de Evaluación e Innovación de la Función Pública, de la Contraloría del estado	• Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California

<i>Entidad federativa</i>	<i>Programa específico de modernización administrativa</i>	<i>Dependencia encargada</i>	<i>Normatividad</i>
Guanajuato	Mejor Atención y Servicio (MAS)	Secretaría de la Gestión Pública	• Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Guanajuato y sus Municipios
Jalisco	No se encontró un programa específico de modernización administrativa, pero en el primer informe de gobierno, hay un rubro "buen gobierno", donde se explican las acciones llevadas a cabo en relación con innovación gubernamental	Dirección General de Innovación y Mejora Gubernamental; Secretaría de Administración	• Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco
Morelos	No se encontró ningún programa de modernización o mejoramiento institucional, aunque su plan estatal contempla llevar acciones de esta índole		• Le corresponde a la Oficialía Mayor
Querétaro	Modernización, Simplificación y Desregulación Administrativa ¹⁹	Departamento de Simplificación Administrativa, Dirección de Prevención y Evaluación, Secretaría de Contraloría	• Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Querétaro
San Luis Potosí	No cuenta con un programa específico. La modernización administrativa es llevada a cabo bajo las siguientes acciones: certificación de procesos, programa de diseño institucional, seguimiento a la cuenta pública, programa de calidad de gobierno		• Le corresponde a la Contraloría General del estado
Tlaxcala	Programa Estatal de Innovación Gubernamental y Modernización Administrativa del Ejecutivo de Tlaxcala (PEIGMAET)	Contraloría del Ejecutivo	• Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala

En total, cinco de ocho estados cuentan con un programa en específico.

Fuente: Elaboración propia con base en los sitios web de cada entidad.

¹⁹Sólo se otorgan reconocimientos al "desarrollo administrativo"; no es un programa en sí.

Cuadro 44
Programa específico de modernización administrativa
en entidades gobernadas por el PRI

<i>Entidad federativa</i>	<i>Programa específico de modernización administrativa</i>	<i>Dependencia encargada</i>	<i>Normatividad</i>
Campeche	Programa de Modernización y Calidad Gubernamental (PROMOGU)	Secretaría de Contraloría	• LOAP del Estado de Campeche
Coahuila	Programa Estatal de Calidad Administrativa Gubernamental	Secretaría de la Función Pública	• LOAP del Estado de Coahuila
Colima	Sistema de Evaluación y Control Gubernamental ²⁰	Secretaría de Administración	• LOAP del Estado de Colima • Reglamento de la Secretaría de Administración
Chihuahua	Plan Integral de Modernización	Dirección de Desarrollo Tecnológico y Modernización, de la Secretaría de Finanzas y Administración	• LOAP del Estado de Chihuahua
Durango	Centro Estatal de Tecnologías, Información y Comunicaciones del Gobierno del Estado de Durango (CETIC)	Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa	• LOAP del Estado de Durango • Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa
Estado de México	Sistema Estratégico de Administración	Secretaría de Contraloría	• LOAP del Estado de México • Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría
Hidalgo	Agenda de Modernización e Innovación del Gobernador (AMIGO)	Oficina de Modernización e Innovación Gubernamental; unidades de apoyo al gobernador	• LOAP del Estado de Hidalgo • Reglamento interior de las unidades de apoyo al gobernador
Nayarit	No cuenta con ningún programa	Unidad de desarrollo Administrativo de la Secretaría de Contraloría General	• Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit
Nuevo León	Programa de Modernización y Competitividad Gubernamental	Coordinación de Planeación, Evaluación e innovación Gubernamental ²¹	• LOAP del Estado de Nuevo León

²⁰Sólo se menciona en su Plan Estatal de Desarrollo, no se encontró evidencia del sistema.

²¹Órgano auxiliar del ejecutivo.

Entidad federativa	Programa específico de modernización administrativa	Dependencia encargada	Normatividad
Oaxaca	Tiene un Instituto de Innovación y Calidad Gubernamental (INNOVACG), ²² organismo público descentralizado, sectorizado a la Secretaría de Administración		• Ley Orgánica del INNOVACG • Reglamento Interno del INNOVACG • Normatividad de Capacitación del INNOVACG • Manual de Organización del INNOVACG
Puebla	Programa de Calidad e Innovación Gubernamental para la Certificación Ciudadana	Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública	• LOAP del Estado de Puebla
Quintana Roo	Modelo de Calidad Total para el Gobierno de Quintana Roo	Comisión Estatal para la Modernización de la Administración Pública (CEMAP) de la Oficina Mayor	• LOAP del Estado de Quintana Roo • Reglamento interior del Consejo Estatal para la Modernización de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo
Sinaloa	"La innovación gubernamental no es un programa o plan de acción, sino un enfoque, una tendencia que trabaja a favor de la modernización de la administración pública a través de una nueva morfología de las estructuras administrativas, de la dotación de una efectiva función pública fincada en la profesionalización de los servidores públicos y de la adopción de la tecnología como valiosa herramienta para mejorar el quehacer administrativo" ²³		
Sonora	Reinvención de la Función Pública y Modernización Administrativa	Secretaría de la Contraloría General	• Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora

²²Para más detalles visite <http://www.innovacg.oaxaca.gob.mx/> Consultada el 14 de enero de 2009.

²³Plan Estatal de Desarrollo de Sinaloa 2005-2010, p. 181.

Cuadro 44 (Continuación)

Entidad federativa	Programa específico de modernización administrativa	Dependencia encargada	Normatividad
Tabasco	Modelo de Modernización e Innovación Gubernamental	Dirección General de Modernización e Innovación Gubernamental (DGMIG) de la Secretaría de Administración y Finanzas	• Ley Orgánica del Poder Ejecutivo • Reglamento Interior de la Secretaría de Administración y Finanzas
Tamaulipas	Sistema de Calidad ISO 9001-2000 ²⁴	Dirección de Sistemas de Aseguramiento de Calidad; de la Contraloría	• LOAP del Estado de Tamaulipas
Veracruz	Programa Veracruzano de Modernización y Control de la Administración Pública Programa Integral de Reingeniería de la Administración Pública Estatal	Contraloría General Secretaría de Finanzas y Planeación	• Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz
Yucatán	Aunque cuenta con un Instituto para la Innovación, Calidad y Competitividad (INICC), ²⁵ es un organismo público descentralizado del gobierno del estado.		• Reglamento Interno del INICC

Fuente: Elaboración propia con base en los sitios web de cada entidad.

Tenemos que, 16 de los 18 estados gobernados por el PRI, cuentan con algún programa o sistema al respecto.

Cuadro 45
Programa específico de modernización administrativa
en entidades gobernadaa por el PRD

Entidad federativa	Programa específico de modernización administrativa	Dependencia encargada	Normatividad
Baja California Sur	Programa para la Modernización Gubernamental de la Administración Pública Estatal 2005-2010	Unidad de Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental de la Contraloría del Estado	• Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California Sur

²⁴La orientación de este sistema se basa en que para llegar a tener calidad, hay que agilizar los trámites y capacitar al personal.

²⁵Para una consulta más detallada véase <http://www.inicc.yucatan.gob.mx/>. Consultado el 15 de enero de 2009.

<i>Entidad federativa</i>	<i>Programa específico de modernización administrativa</i>	<i>Dependencia encargada</i>	<i>Normatividad</i>
Chiapas	La modernización administrativa en Chiapas no parte de un programa específico, sino de una disposición del gobernador de acercar el gobierno a los habitantes, transparentar las acciones del gobierno y ofrecer servicios de calidad.		
Distrito Federal	Programa Anual de Modernización Administrativa	Coordinación General de Modernización Administrativa; Oficialía Mayor	• LOAP del Distrito Federal • Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal
Guerrero	Sistema Estatal de Control Gubernamental	Contraloría General	• LOAP del Estado de Guerrero • Reglamento interior de la Secretaría de Contraloría
Michoacán	No se encontró ningún programa de modernización o mejoramiento institucional, aunque su plan estatal contempla llevar acciones de esta índole		• De acuerdo con la LOAP le correspondería a la secretaría de Finanzas y Administración
Zacatecas	La Oficialía Mayor de esta entidad no cuenta con un programa específico de modernización administrativa, sin embargo se aboca a tareas de este tipo de manera segmentada, ya que desarrolla acciones de modernización al Sistema de Administración de Personal, cuenta con el Programa Anual de Capacitación para Servidores Públicos, la consolidación del Sistema Estatal de Compras, la implementación de un nuevo proceso y la automatización del sistema de inventarios.		

Fuente: Elaboración propia con base en los sitios web de cada entidad.

Es así que, tres de los seis estados gobernados por el PRD, presentan un programa al respecto, aunque el resto, menciona acciones de modernización en diversas áreas.

Los esfuerzos por implementar programas de modernización administrativa e innovación gubernamental se reflejan claramente en los cuadros anteriores. Al parecer, algunos estados están más comprometidos que otros; sin embargo, hay que tomar en cuenta diversos factores que influyen en la implantación de este tipo de acciones, por ejemplo, el recurso financiero, la composición geográfica y política del estado, entre otros, aunque el más importante es la responsabilidad y la voluntad del Ejecutivo.

Las dependencias cuyo objetivo es procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos mediante acciones de mejoramiento continuo, como la Contraloría y la Oficialía Mayor, son las encargadas de contribuir a la modernización del Estado, como se establece en la mayoría de las leyes orgánicas estatales. Otro organismo que se ha visto inmerso en estas acciones es la Secretaría de Finanzas, que cuenta con variadas denominaciones dependiendo de la entidad (Finanzas y Planeación, Finanzas y Administración). Cabe señalar que algunas entidades, Puebla, Colima y Durango (PRI) y Guanajuato y Aguascalientes (PAN), cuentan con una secretaría específica para este conjunto de acciones, puesto que las demás dependencias que desempeñan esta función forman parte de alguna secretaría y en algunos casos sólo son órganos auxiliares del Ejecutivo. Otros casos que sobresalen son los de Oaxaca y Yucatán, ambos gobernados por el PRI, que cuentan con un Instituto de Innovación que, aunque son organismos públicos descentralizados, siguen directrices del Ejecutivo.

Al ser una estructura formal, la administración pública se caracteriza por poseer una división del trabajo racional, la cual planea las reglas y los procedimientos que serán legalmente reconocidos. Cuando existe, los estados determinan en sus leyes orgánicas cuál es la dependencia y cuáles las acciones que se deben llevar a cabo en relación con la modernización. Algunos estados incluso incluyen un reglamento interno mucho más definido.

A modo de conclusión de este apartado, diremos que no todos los estados poseen un programa de modernización. Algunos sólo mencionan en sus planes estatales de desarrollo las acciones que deben desarrollarse en relación con esta temática; a nivel nacional existen dos entidades que cuentan con institutos de modernización e innovación gubernamental. La Oficialía Mayor y la Contraloría son las estructuras orgánicas más utilizadas encargadas de la modernización y de la innovación. Finalmente, des-

cubrimos que hay pocas entidades que poseen un marco legal estrictamente dirigido hacia la modernización. Lo cierto es que no hay una visión uniforme de modernización administrativa; nuestra sugerencia está encaminada a que, para tener mayor certeza legal, las acciones de modernización administrativa se eleven a rango constitucional. Dicha acción, obligaría a los gobiernos estatales a contar con una ley en la materia y a contar con mayor fuerza legal para cumplir con su aplicación.

Impactos positivos de las experiencias exitosas de la nueva gerencia pública en las entidades

Las administraciones públicas han pretendido fortalecerse a través del ejercicio ético de su gestión; en este sentido, la introducción de valores como la transparencia y la rendición de cuentas, convergentes en una cultura política democrática, han encontrado un alto respaldo en las esferas académicas y, por tanto, se han convertido en exigencias que los gobiernos tienen que cumplir. En este sentido, el servidor público tiene la obligación de presentar información clara y certera en relación con las funciones que desempeña. De ahí que la transparencia sea un puente en la relación gobierno-sociedad, que tiene como meta generar confianza y seguridad mediante el establecimiento de responsabilidades, procesos y reglas que permitan cimentar un Estado democrático estable y confiable.

En el plano teórico, el acceso a la información, además de que es una herramienta contra la corrupción y pretende evitar abusos de poder en las esferas gubernamentales, hace posible la participación activa de la sociedad en los asuntos de gobierno para identificar las responsabilidades de los servidores públicos y promover una cultura de transparencia. Por este motivo, los gobiernos estatales han incrementado la utilización de tecnologías de información y de comunicación (TIC), como el gobierno electrónico, con la finalidad de facilitar a la ciudadanía el acceso a la información en relación con trámites y servicios, así como para eficientar sus procesos, recuperar la confianza de la población y legitimar sus acciones (Martínez, 2008).

A continuación presentamos información en materia de transparencia y rendición de cuentas en algunas administraciones públicas estatales que consideramos importante recuperar de las entrevistas que realizamos a los responsables de la modernización administrativa de noviembre de 2006 a enero de 2009.

En este análisis las entidades federativas se dividen de acuerdo con los mecanismos utilizados para hacer pública la información gubernamental. Por ejemplo: Baja California, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí y el Distrito Federal promueven un contacto más cercano con los aspectos operativos de la administración pública por medio de las contralorías sociales, o bien a través de consultas populares (referéndum) cuando se pretende reformar alguna ley, como en el caso de Hidalgo y San Luis Potosí. En la capital del país también se cuenta con la Procuraduría Social; por su parte, en Baja California se realizan encuestas de calidad de los servicios públicos.

Son tres los mecanismos normativos que han apoyado la introducción de mecanismos legales y administrativos para promover la transparencia y facilitar el acceso a la información pública en las entidades federativas mexicanas; en primer lugar, destaca la promulgación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* en 2002, con lo cual muchas entidades adoptaron como propios los preceptos ahí establecidos, emitieron sus propias leyes y crearon organismos encargados de facilitar el acceso a la información.

El otro elemento que cataliza la promoción de la transparencia en las entidades federativas se generó en 2007 con la adición de un segundo párrafo –compuesto de siete fracciones– al artículo 6o. de la Constitución General de la República. En esa reforma constitucional se especifica la máxima publicidad de la información en posesión de cualquier autoridad, entidad u organismo federal, estatal o municipal, además de la mayor utilización de medios electrónicos para facilitar la transparencia y el acceso a la información, introduciéndose además el reto de generar indicadores de gestión; en suma, el derecho ciudadano al acceso a la información pública, así como la obligatoriedad de la transparencia son elementos que se elevan a rango constitucional con la implantación de esta reforma.

Por otro lado, la firma de convenios de colaboración entre la Federación y los gobiernos estatales también ha sido importante en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, ya que algunos de esos acuerdos buscan la experiencia y el aprovechamiento del capital social y tecnológico de la Federación para mejorar sus propios sistemas de información, mediante los programas Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción. Ejemplos de lo anterior los tenemos en Aguascalientes, Chihuahua, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz.

En esta materia, es importante subrayar que las entidades federativas no están obligadas a firmar los convenios con la Federación, es decir, que en algunos estados como Chiapas, pese a que ha obtenido premios de innovación y transparencia, los encargados de modernizar la administración pública otorgan el crédito a la iniciativa del titular del Ejecutivo estatal, porque no hay una normatividad federal que los obligue. De ahí que Baja California Sur siga utilizando los mecanismos tradicionales de presentar la información al Congreso estatal, como lo marca la ley, o bien publicando información en Internet sobre los tabuladores salariales de los funcionarios como una iniciativa del gobernador.

Por último, existen experiencias exitosas de transparencia y rendición de cuentas apoyadas en las TIC de las cuales hablaremos adelante con mayor detalle.

En Aguascalientes, por ejemplo, los acuerdos de transparencia con la Secretaría de la Función Pública Federal (SFP) han sido firmados con el fin de trabajar conjuntamente para mejorar su Sistema de Información, Evaluación y Seguimiento (SIES). El Sistema Inteligente de Gobierno (SIG), cuyo objetivo fue crear una base de datos que permitiera controlar a los empleados estableciendo funciones y tareas específicas, y el Sistema de Demanda Social (SDS), que atiende y da seguimiento a las peticiones ciudadanas en materia de infraestructura y equipamiento, serán evaluados de acuerdo con la factibilidad, el impacto social y las necesidades de planeación.

Por su parte, Chiapas recibió el Premio Innova 2004, que otorga la Presidencia de la República, por los Módulos Automáticos del Gobierno Express (Módulos Express), los cuales prestan más de 60 servicios públicos a la ciudadanía. Su objetivo fue proporcionarlos de manera más eficiente y con mayor calidad. Esos módulos fueron un éxito, ya que al ser los únicos en su tipo, "tan sólo de diciembre de 2003 a la primera quincena de agosto de 2004 se habían realizado 50 742 trámites".²⁶

Asimismo, ese estado recibió el Premio Innova 2005 por la modernización del Sistema de Adquisiciones²⁷ (producto de la nueva Ley de Adquisiciones) reconocido por el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) por su transparencia. Asi-

²⁶<http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/practicas/reconocimientoestatal>. Consultado el 14 de enero de 2009.

²⁷<http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/practicas/reconocimientoestatal/2005/index.php?contenido=939&pagina=1>. Consultado el 14 de enero de 2009.

mismo, en 2006 recibió el Premio Innova por la funcionalidad de su Sistema de Información Gubernamental.²⁸

En la capital del país, el sistema INFOMEXDF se desarrolló gracias a la coordinación eficiente del Instituto de Información Pública del Distrito Federal (IIPDF) y al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Federal (IPAI), proyecto que consistió en la implementación del Sistema de Gestión de solicitudes con un esquema general de adecuación de formatos, plazos y procesos.²⁹ mediante un *software* específicamente diseñado para esta tarea, cuya finalidad era resolver las solicitudes enviadas con la calidad y la eficiencia que el ciudadano requiere.

Pese a contar con el penúltimo índice nacional de gerencia pública más bajo de los estados incluidos en este estudio, Michoacán tiene firmado un convenio con la Coparmex y la Secretaría de Finanzas y Administración para que desde el sector empresarial se exija una mayor transparencia en materia de contratos y proveedores. Así también, la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública lleva a cabo las encuestas de calidad de los servicios públicos como un mecanismo de participación social, y existe un Comité Técnico de Información y Avance (Cotia), dependiente del Poder Ejecutivo, que se encarga de la transparencia y la coordinación de la información que se publica en el portal.

En Nuevo León, la participación ciudadana encuentra cabida en el seno de su propio portal de gobierno, ya que por medio de una estructura ciudadana que supervisa la mejora continua y la actualización del portal oficial, se puede incrementar el número de usuarios y maximizar la utilización de los servicios ofrecidos, haciendo que este sistema sea amigable con el usuario.

Puebla hace uso de Internet para implementar el Programa de Transparencia y Acceso a la Información, y desde el portal de gobierno, en el *link* destinado para ese propósito, el usuario puede solicitar la información que requiera y, además, verificar la situación en la que se encuentra.

Veracruz, por su parte, al parecer es una de las entidades que justifica mejor la incorporación de nuevas TIC, pues al realizar un análisis de sus procesos administrativos, detectó aquellas áreas más susceptibles de

²⁸<http://innova.fox.presidencia.gob.mx/estados/practica>. Consultado el 15 de enero de 2009.

²⁹<http://www.infomex.org.mx/docs/Estados/Distrito%20Federal/Cierre/Documento%20final%20DE.pdf>. Consultado el 15 de enero de 2009.

incurrir en prácticas incorrectas, como la corrupción, elaborando mapas de riesgo y haciendo necesaria una reingeniería de procesos. Por lo tanto, cuenta con su propio Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

Es importante subrayar que en el gobierno de Sinaloa los mecanismos de comunicación ciudadana son “Diálogos en tu Comunidad”, que se realizan una vez al mes. Se trata de audiencias públicas en las que el gobernador y su gabinete se trasladan a algún municipio y atienden las quejas y las demandas de la comunidad. Por otra parte, a través de Radio Sinaloa se emite el programa “Jesús Aguilar te informa” a través del cual el gobernador comunica a la ciudadanía los avances de su administración y atiende las demandas de los radioescuchas. Además, todas las secretarías cuentan con un órgano de control interno distinto a la Secretaría de la Contraloría.

Guanajuato, a través de la Unidad de Acceso a la Información Pública y del Instituto de Acceso a la Información Pública (IACIP) realiza foros en materia de transparencia y acceso a la información, que tienen los siguientes objetivos:

- Generar un espacio a través del cual se conozcan y compartan las mejores prácticas en el tema de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, y enfocarlas hacia los “procesos clave” de la administración pública en general.
- Presentar los avances y las mejores prácticas que se han tenido hasta el momento en lo que concierne a la implantación de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, utilizando la tecnología como una estrategia importante para el logro de dichos fines.³⁰

En conclusión, la política aplicada en materia de transparencia ha sido adaptada de manera heterogénea en cada una de las entidades federativas, debido a que “la política de transparencia no puede ser asumida ni aplicada exactamente de la misma manera en todas las entidades federativas, pues su adopción ha de responder a las características propias de cada gobierno” (Merino, 2006: 154).³¹

³⁰Segundo foro de Transparencia y Tecnología y Tercer foro de Transparencia y Acceso a la Información disponibles en línea: http://transparencia.guanajuato.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=308&Itemid=92. Consultado el 4 de febrero de 2009.

³¹Mauricio Merino, “Muchas políticas y un solo derecho”, en López Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IPAI, 2006.

Frente a esta situación, debemos considerar que el proceso de transparencia en México puede contribuir a incrementar los niveles de buen gobierno, propiciando un desarrollo armónico de la gestión pública, donde la participación ciudadana es un pilar fundamental para el sistema democrático, el cual demanda ciudadanos activos y responsables que exijan a sus gobiernos cuentas claras; en ese sentido, la transparencia ofrece un vínculo sano entre gobierno y sociedad.

¿CUÁNTOS GOBIERNAN?

Población versus población ocupada en la administración pública y defensa

Para establecer el número adecuado de burócratas con el que debería contar cada país, en este caso cada entidad federativa en México, no existe un referente aceptado universalmente; sin embargo, es válido comparar el número de habitantes contra la cantidad de personal del gobierno estatal que debe atenderlo. Al realizar este comparativo utilizamos la información poblacional del INEGI y también la cantidad de personal ocupado en el gobierno, de esta misma fuente. No incluye a los maestros. Los resultados muestran que a Veracruz le corresponde el número más alto de personas a atender (482) por cada servidor público, mientras que el Distrito Federal le corresponde el menor número al atender a 75 personas por cada burócrata. Al establecer un comparativo entre el total de la población y el personal ocupado en la administración pública, los primeros lugares corresponden a Veracruz, Jalisco, Chihuahua, Puebla y Guanajuato y los cinco últimos a Quintana Roo, Tabasco, Baja California Sur, Colima y el Distrito Federal. Una forma de leer esta información es utilizando el término de eficacia gubernamental. En términos del libro la eficacia de gobierno como imperativo de legitimidad, el artículo de Luis Aguilar Villanueva señala las dificultades crecientes para gobernar, como incapacidad directiva aun a pesar de ser gobiernos representativos y democráticos.

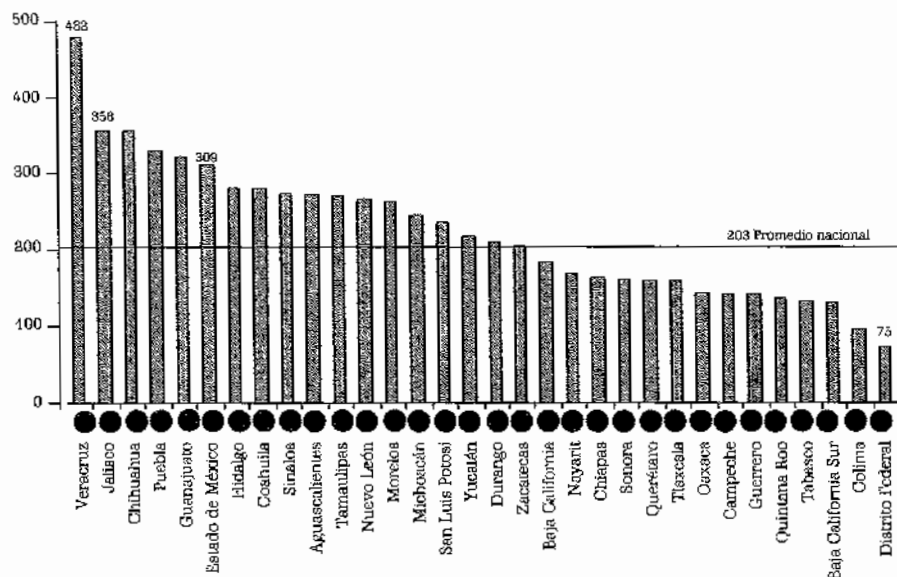
Uno de los componentes de la eficacia es la relación de recursos utilizados contra resultados obtenidos y la comparación del número de servidores públicos que atienden a la población de cada entidad federativa, es también una relación de recursos (humanos) contra resultados (atención a la población).

Cuadro 46
 Habitantes por personal de la administración pública estatal
 (Promedio)

Núm.	Entidad	Población	Personal en administración pública	Promedio
1.	Veracruz	7 110 214	14 766	482
2.	Jalisco	6 752 113	18 839	358
3.	Chihuahua	3 241 444	9 055	358
4.	Puebla	5 383 133	16 268	331
5.	Guanajuato	4 893 812	15 035	325
6.	Estado de México	14 007 495	45 342	309
7.	Hidalgo	2 345 514	8 277	283
8.	Coahuila	2 495 200	8 819	283
9.	Sinaloa	2 608 442	9 417	277
10.	Aguascalientes	1 065 416	3 876	275
11.	Tamaulipas	3 024 238	11 093	273
12.	Nuevo León	4 199 292	15 550	270
13.	Morelos	1 612 899	6 063	266
14.	Michoacán	3 966 073	16 023	248
15.	San Luis Potosí	2 410 414	10 190	237
16.	Yucatán	1 818 948	8 278	220
17.	Durango	1 509 117	7 162	211
18.	Zacatecas	1 367 692	6 610	207
19.	Baja California	2 844 469	15 321	186
20.	Nayarit	949 684	5 580	170
21.	Chiapas	4 293 459	26 273	163
22.	Sonora	2 394 861	14 720	163
23.	Querétaro	1 598 139	9 870	162
24.	Tlaxcala	1 068 207	6 694	160
25.	Oaxaca	3 506 821	24 013	146
26.	Campeche	754 730	5 190	145
27.	Guerrero	3 115 202	21 831	143
28.	Quintana Roo	1 135 309	8 246	138
29.	Tabasco	1 989 969	14 880	134
30.	Baja California Sur	512 170	3 862	133
31.	Colima	567 996	5 845	97
32.	Distrito Federal	8 720 916	115 589	75
	Nacional	103 263 388	508 575	203

Fuente: Elaboración propia, a partir de Factbook 2008 y de laborsta.ilo.org

Gráfica 15
Promedio de habitantes por personal en la administración pública estatal



Las 31 entidades federativas y el Distrito Federal nos muestran el amplio espectro de contextos sociales que se viven en nuestro país. Frente a esa situación no es posible generalizar los resultados por la diversidad que existe en el número de habitantes de un estado a otro y por el tamaño de la burocracia administrativa, sin embargo, lo que sí podemos hacer es mostrar la composición de los servidores públicos, de acuerdo con la fuerza política que gobierna, y relacionarla con el número de servidores públicos de cada entidad. Frente a la afirmación anterior, procederemos a examinar cómo se encuentran organizadas las administraciones públicas estatales, de acuerdo con el número de servidores públicos y la fuerza política gobernante; en primer lugar el Distrito Federal, gobernado por el PRD, cuenta con la mayor cantidad de servidores públicos en el país, con un total de 115 589 personas (1.33 por ciento de la población total); por su parte, el Estado de México (PRI) tiene un total de 45 342 servidores (0.32 por ciento) y Jalisco (PAN), 18 839 (0.28 por ciento).

Vale la pena destacar que el Estado de México posee una elevada población (14 007 495 habitantes), pero cuenta con un menor número de servi-

dores públicos en relación con el Distrito Federal; por lo que sería válido inferir que el primero debería tener mayor cantidad de servidores públicos por su composición demográfica; no obstante, la realidad no es así. De acuerdo con el porcentaje que obtuvimos para conocer la cantidad de personas por cada trabajador de gobierno, los resultados nos muestran que en el Estado de México hay un servidor público por cada 308.93 habitantes, mientras que en el Distrito Federal hay un elemento del personal administrativo por cada 75.45 personas. De esta manera, podemos concluir que no siempre existe una relación directa entre el tamaño de la población de cada entidad y el tamaño de su administración pública. En las entidades que gobiernan el PAN, el PRI y el PRD encontramos coincidencias en la mayoría de los casos, en relación con la manera en que se configura su aparato público; sin embargo, se presentan casos atípicos como el del Estado de México y el del Distrito Federal, que podemos calificar como excepcionales.

Hacemos esta afirmación con base en algunos hallazgos. En primer lugar, porque hay estados con alto número de servidores públicos y con alta población, con excepción de Veracruz (PRI) y Jalisco (PAN), ya que siendo la tercera y la cuarta entidades con mayor población, respectivamente, se caracterizan porque representan el menor porcentaje de población ocupada en su administración, con 0.24 y 0.28 por ciento, respectivamente.

En segundo lugar, hay administraciones públicas con bajo índice de servidores públicos en entidades con menor cantidad de habitantes; sin embargo, destaca el hecho de que Colima (PRI), que posee la menor población del país (567 996 habitantes), es la segunda entidad con mayor porcentaje de personas empleadas en administración, con 1.03 por ciento. También, donde encontramos diferencias fue en la relación del número de servidores públicos y la población total. Casos como Chiapas (PRD), Oaxaca (PRI) y Aguascalientes (PAN), donde la población ocupada en la administración pública está por encima de 24 000 personas; sin embargo, en ninguno de los tres estados el porcentaje rebasa 0.7 por ciento con respecto a la población total. Hay que mencionar que Chihuahua y Jalisco tienen el mismo porcentaje de ocupación en la administración pública con respecto a la población total (0.28 por ciento); no obstante, en el caso de Chihuahua el número de trabajadores que colaboran en su administración es de 9 055 personas, mientras que su población total es de 3 241 444 habitantes. Por su parte, Jalisco ocupa a 18 839 personas en su administración pero tiene

personas por cada servidor público, ya que por cada 98 habitantes hay un trabajador de gobierno. Francia ocupa el tercer lugar con respecto a la cantidad de personas ocupadas en la administración pública, con 687 200 lo que representa que 1.11 por ciento de su población labora en el gobierno. Esta proporción es muy mesurada, pues por cada 90 habitantes existe un servidor público, lo que quiere decir que hay una buena simetría entre habitantes y servidores públicos.

Cuadro 47
Porcentaje de población ocupada en la administración pública
respecto a la población total en los países de la OCDE

	<i>Población total</i> ³²	<i>Población ocupada en administración pública y defensa (2007)</i> ³³	<i>Porcentaje de población ocupada en la administración pública y defensa respecto a la población total</i>	<i>Cantidad de personas por cada servidor público</i>
Alemania	82 772 000	256 000	0.30	323
Australia	21 016 000	212 700	1.01	99
Austria	8 333 000	71 700	0.86	116
Bélgica	10 517 000	167 400	1.59	63
Canadá	33 095 000	194 100	0.59	171
España	44 311 000	245 200	0.55	181
Estados Unidos de Norteamérica	303 825 000	2 493 000	0.82	122
Finlandia	5 307 000	31 000	0.58	171
Francia	61 840 000	687 200	1.11	90
Grecia	11 218 000	124 500	1.11	90
Hungría	10 035 000	48 000	0.48	209
Irlanda	4 250 000	53 000	1.25	80
Italia	58 851 000	410 300	0.70	143
Japón	127 568 000	1 300 000	1.02	98
México	103 263 388	508 575	0.49	203
Noruega	4 707 000	25 000	0.53	188
Nueva Zelanda	4 188 000	48 500	1.16	86
Países Bajos	16 390 000	132 000	0.81	124
Polonia	37 927 000	210 000	0.55	181

³²<http://puck.sourceoecd.org/vl=1867584/cl=20/nw=1/rpsv/factbook/010101.htm>. Consultado el 13 de marzo de 2009.

³³<http://laborsta.ilo.org/STP/do>. Los datos fueron obtenidos a partir de la suma de asalariados empleados de oficina para obtener el número de servidores públicos de administración pública y defensa. Consultado el 13 de marzo de 2009.

	<i>Población total</i>	<i>Población ocupada en administración pública y defensa (2007)</i>	<i>Porcentaje de población ocupada en la administración pública y defensa respecto a la población total</i>	<i>Cantidad de personas por cada servidor público</i>
Portugal	10 620 000	41 300	0.39	257
Reino Unido	61 085 000	811 836	1.33	75
República Checa	10 262 000	69 900	0.68	147
República de Corea	48 607 000	347 200	0.71	140
República Eslovaca	5 393 000	31 400	0.58	172
Suecia	9 159 000	47 000	0.51	195
Turquía	74 767 000	322 000	0.43	232

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de Factbook 2008 y de laborsta.ilo.org

En el cuadro 48 se comparan los datos de México con los de algunos países de América Latina, miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); con respecto a la población total, nuestro país se coloca en segundo lugar, después de Brasil, que cuenta con una población de 195 138 000 habitantes, y que ocupa la mayor cantidad de personas en la administración pública, con 1 062 100, esto es, con 0.54 por ciento de la población total. Argentina tiene una población ocupada de 297 000 personas, es decir, 0.75 por ciento en relación con la población total. El país con menor cantidad de población ocupada en la administración pública es Nicaragua, con 17 300 o, lo que es lo mismo, con 0.30 por ciento de la población total.

Otros países como Uruguay y Paraguay, con 1 y 1.2 por ciento de su población ocupada en el gobierno, cuentan, en el primer caso, con un servidor público por cada 100 habitantes y, el segundo, con un trabajador de gobierno por cada 83 personas. Perú tiene una proporción sumamente alta, pues tiene 832 habitantes por cada servidor público, lo mismo que Nicaragua, con 328, y El Salvador con 323.

Si obtenemos una media aritmética, resulta que por cada 255 personas hay un servidor público. Los países que más se aproximan a este parámetro son México con 203 y Costa Rica con 226.

En conclusión, en comparación con otros países, el nuestro tiene una proporción aceptable de servidores públicos con respecto a la población total, en virtud de que sus datos se aproximan a la media de los miembros de la CEPAL.

Cuadro 48
Porcentaje de población ocupada en la administración pública respecto
a la población total en países miembros de la CEPAL

	<i>Población total</i> ³⁴	<i>Población ocupada en administración pública y defensa (2007)</i> ³⁵	<i>Porcentaje de pobla- ción ocupada en la ad- ministración pública y defensa respecto a la población total</i>	<i>Cantidad de personas por cada servidor pú- blico</i>
Argentina	39 746 000	297 000	0.75	134
Brasil	195 138 000	1 062 100	0.54	184
Costa Rica	4 550 000	20 100	0.44	226
Ecuador	13 801 000	50 600	0.37	273
El Salvador	7 224 000	22 400	0.31	323
México	103 263 388	508 575	0.49	203
Nicaragua	5 677 000	17 300	0.30	328
Panamá	3 391 000	27 631	0.81	123
Paraguay	6 230 000	74 846	1.20	83
Perú	28 214 000	33 900	0.12	832
Uruguay	3 342 000	33 413	1.00	100

Fuente: Elaboración propia, con base en la investigación realizada en internet, notas 33 y 34.

³⁴http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2008/esp/index.asp. Consultado el 13 de marzo de 2009.

³⁵<http://laborsta.ilo.org/STP/do>. Los datos fueron obtenidos a partir de la suma de asalariados empleados de oficina para obtener el número de servidores públicos de la administración pública y defensa. Consultado el 13 de marzo de 2009.

Medición de la intensidad de la nueva gerencia pública

La intensidad con que los estados han asimilado las prácticas sugeridas por la nueva gerencia pública (NGP) puede inferirse por las acciones que las autoridades han emprendido para que éstas formen parte de las actividades cotidianas de los funcionarios. Las medidas pueden ser muy diversas, desde las meramente discursivas hasta las que dejan “huella institucional” porque se acreditan en documentos y normas, en las cuales se asignan responsabilidades y se establecen estándares de cumplimiento; por ello, el índice de nueva gerencia pública (INGP) está diseñado para determinar el grado en que la NGP ha logrado permear a los estados en términos reales, más que discursivos, al analizar que los puntajes obtenidos por las entidades federativas respondan a criterios verificables. Se evalúan medidas de corto plazo, como las discursivas; o bien de largo aliento, como la inclusión en normatividad importante. Esto se basa en que las reglas y las estructuras formales son los medios que tiene la política pública para cumplir su cometido, el cual consiste en dar soluciones a los problemas definidos con antelación (Thoenig, 2006).

LOS CRITERIOS DE MEDICIÓN

Discursivo

Para este criterio, asignamos un valor mínimo al simple acto de que la acción sea un “compromiso enunciado” o una “acción discursiva” emitida por la autoridad y que no necesariamente se llega a concretar en la práctica, fundamentalmente por el hecho de que nuestra propuesta consiste en medir la asimilación efectiva de la NGP; de ahí que su presencia en la es-

estructura orgánica y en los documentos normativos sea mucho más significativa en nuestra propuesta de índice. Las medidas discursivas son aquellas que localizamos en los documentos analizados: informes de gobierno, planes de desarrollo, páginas electrónicas o entrevistas; pero que no se habían inscrito en la normatividad existente para garantizar su obligatoriedad o tampoco formaban parte de las funciones que tenía una dependencia gubernamental. Se trata de medidas de corto plazo o no institucionalizadas, a diferencia de las medidas organizacionales o normativas.

Si a estas medidas les asignáramos un puntaje mayor, estaríamos sobrevalorando políticas simbólicas, las cuales, según Thoenig (2006), tienen como única finalidad el reconocimiento de la opinión pública y no el de lograr impactos duraderos en el funcionamiento cotidiano de la administración gubernamental.

Organizacional

Este mecanismo de medición está dirigido a identificar y verificar la presencia de una unidad administrativa “encargada o responsable” de llevar a cabo acciones relacionadas con la NGP, ya que implica la posibilidad de crear estructuras organizacionales, como dependencias, oficinas y cargos, con el propósito de poner en práctica la acción encomendada. Sin embargo, esta situación resulta insuficiente para afirmar que la NGP se encuentra ya instalada permanentemente en un gobierno determinado.

Normativo

Este criterio fue establecido como un parámetro de las actividades realizadas e implementadas, que integra cinco elementos que se consideran indispensables para la revisión de actividades, normas y documentos aparentemente vinculados con la retórica gerencial:

Objetivo: determina los fines que se han propuesto en la acción o en el programa.

Medios para su cumplimiento: identifica el proceso, los recursos invertidos y las dependencias involucradas.

Indicadores de logros: establece los objetivos de manera numérica.

Asignación de responsabilidades: indica las sanciones y los incentivos a las unidades administrativas correspondientes para el logro de la acción realizada.

Medición de impactos: indica de manera numérica los efectos de largo plazo de la acción, es decir, hace referencia a su trascendencia más allá de sus objetivos inmediatos.

Los elementos mencionados ayudan a la verificación de la práctica y del contenido modernizador de la administración pública de las acciones específicas de la NGP, las cuales se analizarán posteriormente. En ese sentido, toda política pública debe postular de manera más o menos explícita cómo es la condición que se desea lograr y los medios para llegar a ella. El hecho de que éstos existan en un documento oficial da muestra de que la estructura administrativa tiene clara la utilidad de impregnar sus actividades cotidianas con tintes de NGP.

Para construir el INGP es necesario atribuir un peso a los criterios contemplados para determinar la importancia del aspecto que miden. En este caso se hará una "ponderación por convenio", donde los pesos de los criterios se asignan de acuerdo con la importancia que el investigador le concede a cada aspecto. Para efectos de esta investigación consideramos que tenía mayor valor el hecho de que las acciones identificadas con la NGP se encontraran normadas y el hecho de encontrarlas en documentos oficiales o sólo en el discurso de los funcionarios. De ahí que consideramos más significativo otorgar un puntaje diferenciado en función del grado de institucionalización o avance de estas acciones.

De esta manera, a cada criterio de medición se le asignó un puntaje que representa el grado de importancia y complejidad de las acciones gerenciales realizadas en la administración gubernamental. Con base en lo anterior, cada acción de las variables genéricas obtiene un puntaje dependiendo si cumple con cada criterio, como se muestra en el cuadro 49.

El criterio normativo, como dijimos, está integrado por cinco aspectos (objetivos, medios, indicadores, responsabilidades e impactos) a los cuales se asignará un puntaje de 0.1 a cada uno y cuya suma alcanzará en su conjunto el puntaje máximo de 0.5 del valor asignado a este criterio de medición.

El subíndice "transparencia", que se adicionó en este documento, presenta una variación con respecto al tratamiento anterior de las demás variables y con respecto a lo considerado en la primera investigación, toda vez que los criterios tomados en cuenta para los seis subíndices restantes no eran del todo aplicables a las acciones que consideramos relevantes

Cuadro 49
Puntaje según criterio de medición

Criterio	Puntaje			Suma total
	Discursivo	Organizacional	Normativo	
Acción referida	0.2	0.3	0.5	1

para realizar una métrica de la transparencia de las entidades federativas. La propuesta de medición de la transparencia involucra aspectos que hemos considerado relevantes para complementar nuestro indicador de intensidad en la aplicación de mecanismos inspirados en la NGP.

Más adelante habrán de presentarse los criterios para asignar un valor a cada una de las seis acciones que tomamos en consideración para construir este subíndice.

VARIABLES

A finales de 2007 fue publicado un primer producto de este esfuerzo continuo de investigación. En aquel documento se evaluaron 14 entidades federativas, con el propósito de construir un índice que midiera la intensidad de aplicación de medidas inspiradas en la NGP. Dicho índice fue construido a partir de seis variables, las mismas que en el actual estudio. Ahora incorporamos una séptima, que es la de transparencia. Además de esta diferencia y de que ahora presentamos resultados para las 32 entidades federativas, la metodología que utilizamos toma en consideración los tres criterios ya descritos, lo cual proporciona mayor rigor al trabajo.

Con estas modificaciones a la metodología reconocemos que una investigación puede ser enriquecida y madurar a lo largo de su desarrollo y del tiempo, en función de los hallazgos que va encontrando el investigador.

Con el objetivo de medir la intensidad con la que implementaron acciones de nueva gerencia pública en sus administraciones públicas las entidades federativas, se examinó cuáles eran los elementos predominantes que la caracterizaban –ya antes referidos en el marco teórico–. Dichas acciones se agruparon en siete actividades genéricas:

- 1) Visión del ciudadano como cliente (X_1).
- 2) Mayor utilización de tecnología de información (X_2).
- 3) Descentralización (X_3).
- 4) Rendición de cuentas (X_4).
- 5) Planeación y gestión estratégica (X_5).
- 6) Contratos (X_6).
- 7) Transparencia (X_7).

Para el diseño del INGP se asignó un valor de 10 puntos a cada una de estas variables, en virtud de que no consideramos ni teórica ni empíricamente pertinente atribuir un peso que no fuera equitativo a cada una de estas características propias o tomadas por la NGP, de tal manera que, en conjunto, se pueda obtener un INGP con un máximo de 70 puntos.

Ahora bien, en el seno de cada actividad o variable genérica, se agruparon acciones ahora denominadas gerenciales, lo que no significa que no se hubiesen aplicado en otros tiempos con diferente denominación. Estas acciones se implementan cotidianamente en las administraciones estatales: su número cambia según la variable genérica; sin embargo, como cada una posee actividades o acciones complementarias entre sí, se ordenaron de la más sencilla a la más compleja y de menor a mayor impacto en la prestación de servicios a la población, tomando como base los criterios de calidad y eficiencia.

Quadro 50
X₁. Visión del ciudadano como cliente

<i>Acciones</i>	<i>Puntaje</i>
1. Buzones y sistemas electrónicos de quejas y sugerencias	0.13
2. Línea telefónica de atención ciudadana	0.26
3. Manuales de trámites de servicios públicos o guías de usuario	0.38
4. Ventanillas multitrámite	0.51
5. Módulos de atención ciudadana	0.64
6. Encuestas de opinión	0.77
7. Métodos de consulta ciudadana como el referéndum o el plebiscito	0.90
8. Programas de calidad	1.02
9. Premios a la calidad	1.15
10. Certificación de servicios ISO 9000	1.28
11. Existencia de instrumentos administrativos de defensa del ciudadano (<i>Carta del Ciudadano</i>)	1.41
12. Existencia de órganos autónomos de defensa del ciudadano como el <i>ombudsman</i>	1.54
<i>Total</i>	<i>10</i>

Cuadro 51
X₂. Mayor utilización de tecnologías de la información

<i>Acciones</i>	<i>Puntaje</i>
1. Página electrónica del gobierno del estado	0.36
2. Sistema electrónico de quejas y sugerencias y/o guías de trámites	0.71
3. Comunicación con los ciudadanos vía medios de comunicación, como radio o televisión	1.07
4. Sistemas electrónicos de procesos administrativos internos como el COMPRANET (licitaciones públicas) y el DECLARANET (declaraciones patrimoniales de servidores públicos)	1.43
5. Automatización de procesos administrativos (reingeniería de procesos)	1.79
6. Desarrollo de redes gubernamentales internas de voz y datos	2.14
7. E-government o sistemas integrales de administración (prestación de servicios públicos, por ejemplo el cobro de impuesto)	2.50
<i>Total</i>	<i>10</i>

Cuadro 52
X₃. Descentralización

<i>Acciones</i>	<i>Puntaje</i>
1. Discursivo, sólo se mencionan en documentos oficiales	0.48
2. Participación ciudadana (descentralización política)	0.95
3. Desconcentración de oficinas gubernamentales (descentralización administrativa)	1.43
4. Desregulación (descentralización económica)	1.90
5. Técnicas de dirección compartida, según Osborne y Gaebler (1992): círculos de calidad, y/o programas de desarrollo de empleados (talleres), empowerment o empoderamiento	2.38
6. Reformas legales o documentos normativos que regulan este tipo de acción	2.86
<i>Total</i>	<i>10</i>

Cuadro 53
X₄. Rendición de cuentas

<i>Acciones</i>	<i>Puntaje</i>
1. Desarrollo de sistemas electrónicos que brindan transparencia en las acciones gubernamentales: COMPRANET y DECLARANET	0.37
2. Firma de convenios con autoridades federales sobre control y evaluación de la gestión pública: fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración Administrativa en Materia de Desarrollo Administrativo	0.74

<i>Acciones</i>	<i>Puntaje</i>
3. Diseño de indicadores y estándares de medición, por ejemplo de cobertura, impacto social, calidad, aplicación de recursos, etcétera	1.11
4. Instrumentos de medición del desempeño como la Carta del Ciudadano	1.48
5. Desarrollo de sistemas estatales de evaluación del desempeño	1.85
6. Realización de auditorías y evaluaciones periódicas	2.22
7. Programas de Transparencia, Control y Rendición de Cuentas	2.22
<i>Total</i>	<i>10</i>

Cuadro 54
X. Planeación y gestión estratégica

<i>Acciones</i>	<i>Puntaje</i>
1. Discursivo, sólo se menciona en documentos oficiales	0.48
2. Profesión o perfil académico de los directivos, consideramos a los ingenieros, economistas, administradores y contadores	0.95
3. Denominación de sus oficinas, con términos sobre reingeniería, innovación, calidad, productividad, gestión pública y desarrollo gubernamental	1.43
4. Acciones que se identifican con algún elemento de la planeación estratégica: misión, visión, meta, FODA, objetivos	1.90
5. Desarrollo e implementación de planeación estratégica en las oficinas gubernamentales	2.38
6. Sistemas de evaluación del desempeño	2.86
<i>Total</i>	<i>10</i>

Cuadro 55
X. Contratos

<i>Acciones</i>	<i>Puntaje</i>
1. Contratación de servicios de entidades públicas y privadas para la realización de obras públicas (Ley de Obras Públicas)	0.67
2. Contratación de entidades públicas y privadas para servicios profesionales como es el caso de asesorías y capacitación	1.33
3. Contratos para que las empresas produzcan un bien u ofrezcan algún servicio al gobierno	2.00
4. Contratación con instituciones bancarias para recaudar contribuciones	2.66
5. Contratos para que las empresas u organismos no gubernamentales den algún servicio o produzcan un bien para los ciudadanos	3.33
<i>Total</i>	<i>10</i>

Cuadro 56
X₇. Transparencia

<i>Acciones</i>	<i>Puntaje</i>
1. Compromiso discursivo con la transparencia	0.48
2. Facilidad de acceso al Portal de Transparencia del gobierno del estado	0.95
3. Naturaleza jurídica del órgano garante del acceso a la información pública	1.43
4. Reglamento de la Ley de Transparencia y/o Acceso a la Información	1.90
5. Ley de Transparencia	2.38
6. Calidad de la información pública de oficio presentada en el portal web	2.86
<i>Total</i>	<i>10</i>

PUNTAJE POR ACTIVIDAD GENÉRICA (X_1 A X_7).

SUMATORIA DE ACCIONES Y CRITERIOS PARA OBTENER EL PONDERADOR

Para obtener la puntuación de 10 en cada actividad genérica debemos determinar la proporción que representa cada acción específica; para ello se multiplica la ponderación de la acción (el lugar que ocupa dentro de la variable genérica) por 10. Este resultado se divide entre la suma total de las ponderaciones de las acciones. Para tener una percepción más clara, veamos el caso de la actividad genérica X_1 (ver el cuadro 57).

Cuadro 57
 X_1 . Visión del ciudadano como cliente

<i>Acciones</i>	<i>Puntaje</i>
1. Buzones y sistemas electrónicos de quejas y sugerencias	0.13
2. Línea telefónica de atención ciudadana	0.26
3. Manuales de trámites de servicios públicos o guías de usuario	0.38
4. Ventanillas multitrámite	0.51
5. Módulos de atención ciudadana	0.64
6. Encuestas de opinión	0.77
7. Métodos de consulta ciudadana como el referéndum o el plebiscito	0.90
8. Programas de calidad	1.02
9. Premios a la calidad	1.15
10. Certificación de servicios ISO 9000	1.28
11. Existencia de instrumentos administrativos de defensa del ciudadano (<i>Carta del Ciudadano</i>)	1.41
12. Existencia de órganos autónomos de defensa del ciudadano como el <i>ombudsman</i>	1.54
<i>Total</i>	<i>10</i>

Veamos el caso de la variable genérica X_1 , que cuenta con 12 acciones. La suma de sus actividades sería: $1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7 + 8 + 9 + 10 + 11 + 12 = 78$ puntos. Como consideramos un valor de 10 puntos para cada variable genérica, la proporción de cada acción sería $10/78$; por ejemplo, el puntaje de la acción 4 de la variable X_1 se obtiene de la siguiente manera;

$$\text{Puntaje de la acción 4 de } X_1 = (4 \cdot 10) / (78) = 0.51$$

La actividad genérica X_2 tiene siete actividades que, al sumarlas, dan 28 puntos ($1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7$). Debemos multiplicar cada una de sus acciones por $10/28$ para obtener la máxima de la actividad.

En el caso de las actividades genéricas X_3 , X_5 y X_7 el ponderador es $10/21$, ya que las tres constan de seis actividades; lo mismo se hace con la actividad genérica X_6 , que tiene cinco acciones, por lo que su ponderador es $10/15$.

En cuanto a la actividad genérica X_4 , se trató de manera distinta. Aunque tiene el mismo número de actividades que X_2 , las últimas dos acciones de esa variable genérica, por determinación del propio investigador, tienen el mismo valor, por lo que su ponderador es $10/27$.

SUBÍNDICES DEL INGP

Una vez que se ha especificado cómo se obtuvieron los valores tanto de los criterios de medición como de los puntajes ponderadores para cada acción de las variables genéricas, los resultados se multiplican entre sí y se realiza una sumatoria del grupo de acciones de cada variable genérica a la que pertenecen, obteniéndose de esa manera los subíndices de INGP (SX_1 , SX_2 , SX_3 , etcétera). Para ilustrar este proceso, en el cuadro 58 se presenta el ejemplo del subíndice de contratos (SX_6), que no corresponde a ningún estado de la República en particular.

$$SX_6 = \sum (Z_i \cdot Y_i) = 0.67 (Y_1) + 1.33 (Y_2) + 2.00 (Y_3) + 2.66 (Y_4) + 3.34 (Y_5)$$

Donde:

SX_6 = subíndice de la variable genérica X_6

Z_i = proporción que representa la acción i -ésima en la variable genérica.

Y_i = sumatoria del puntaje obtenido de los criterios de medición de la acción i -ésima en la variable genérica.

Cuadro 58
Cálculo del subíndice contratos (SX₆)

Acción	Ponderación inicial (Z)	Discursivo(a) (0.2)	Organizacional(b) (0.3)	Normativo (0.5)						Subtotal normativo (c)	Suma Criterios (a + b + c) (Y)	Total (Z*Y)
				Objetivos	Medios para objetivos	Indicadores de logros	Asignación de responsabilidades	Medición de impactos				
1	0.67	0.2	0.3	0.4	0.1	0.1	0.4	0.1	0.5	1	0.670	
2	1.33	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0	0.4	0.4	0.532	
3	2.00	0.2	0.3	0.0	0.1	0.1	0.4	0.4	0.4	0.9	1.800	
4	2.66	0.0	0.0	0.4	0.1	0.1	0.0	0.0	0.3	0.3	0.798	
5	3.34	0.2	0.3	0.4	0.0	0.1	0.1	0.0	0.3	0.8	2.672	
Subíndice SX ₆											6.470	

Para el caso del ejemplo que estamos exponiendo, el subíndice ponderado de la actividad genérica SX₆ quedaría de la siguiente manera:

$$\text{ingp } SX_6 = 0.670 + 0.532 + 1.800 + 0.798 + 2.672$$

$$\text{INGP } SX_6 = 6.470$$

Finalmente, para obtener el INGP se realiza la adición total de las sumas parciales ponderadas de cada actividad genérica:

$$\text{INGP} = SX_1 + SX_2 + SX_3 + SX_4 + SX_5 + SX_6 + SX_7$$

MEDICIÓN PRÁCTICA DEL INGP

Para integrar el índice fue necesario realizar una revisión exhaustiva en el interior de los portales de Internet de las entidades federativas. La búsqueda fue exhaustiva, pues en cada una de las entidades federativas se realizaron consultas a documentos diversos, como leyes orgánicas de la administración pública, planes de desarrollo, reglamentos interiores, informes de gobierno, programas y manuales.

En términos generales, cada uno de los portales de Internet y los documentos oficiales de los gobiernos de las entidades federativas fueron visitados y revisados aproximadamente 50 ocasiones, con el fin de dar cabal cumplimiento a la búsqueda de información que sustenta la presente

investigación. En total, el equipo de investigación revisó portales electrónicos y documentos oficiales por un poco más de 1 600 ocasiones, lo que da cuenta del trabajo realizado.

Expuesta la metodología para la integración del índice que mide la intensidad de la NGP en las entidades federativas mexicanas, lo siguiente es recurrir a todas las fuentes de información disponibles para su análisis. De esta manera se presenta el caso práctico de Tlaxcala, en una de las acciones que comprenden a la variable 1, "Visión del ciudadano como cliente", cuya selección fue totalmente aleatoria entre las 31 entidades federativas y el Distrito Federal. Las fuentes de información consultadas son las que se consignan en la nota.³⁶

X1. Visión del ciudadano como cliente.

Variable: "Buzones y sistemas electrónicos de quejas y sugerencias".

Criterio discursivo

En el marco de la entrevista realizada el funcionario responsable de implementar acciones de modernización administrativa mencionó que existía en el gobierno del estado un sistema de quejas y denuncias ciudadanas, al cual podían acceder los ciudadanos a través del portal de Internet, situación que fue corroborada, mediante una investigación realizada para tal efecto.

De manera que, navegando en el portal de Internet del gobierno estatal, encontramos algunos buzones virtuales de quejas y sugerencias.³⁷

³⁶Documentos oficiales, leyes, reglamentos, decretos, leyes orgánicas, planes de desarrollo, informes de actividades, trípticos, panfletos, folletos, revistas y formularios de trámites y servicios, información digital, entrevistas con funcionarios, entre otros.

³⁷Disponible en línea: <http://www.tlaxcala.gob.mx/php/quejas.php>. Consultado el 30 de marzo de 2009.

Formulario para presentar quejas y denuncias

Nombre: Apellido Paterno: Apellido Materno:

Código:

Dependencia:

Señale al Motivo:

☐ Deficiencias de Trámites	☐ Multitudinación de Papeles	Tiene pruebas ☐ Si ☐ No
☐ Cobertura Extensión	☐ Faltas a la Normatividad	
☐ Mala Atención		

Desarrollo de la queja y/o sugerencia

723 Consultas recibidas por correo

Enviar Cancelar Imprimir

Criterio organizacional

En el Artículo 7o., fracción XXV del Reglamento Interno de la Contraloría del Ejecutivo se señala como una de las atribuciones del contralor: "Aprobar normas y procedimientos para que las quejas y denuncias de la ciudadanía, sobre los servicios que proporcionan las dependencias y entidades de la administración pública estatal, sean atendidas, tramitadas y resueltas con oportunidad".

De lo anterior puede deducirse que la Contraloría del Ejecutivo es la instancia encargada de operar los sistemas y los procedimientos de quejas y denuncias y/o sugerencias del ciudadano, respecto a la acción del gobierno. Por tanto, además de que discursivamente tanto en la entrevista con el funcionario responsable como en el portal de Internet tuvimos evidencia de la presencia de instrumentos para la presentación ciudadana de quejas y denuncias, el hecho de que un instrumento jurídico-normativo asigne funciones y atribuciones a una instancia determinada nos da cuenta de que este criterio ha sido cumplido satisfactoriamente.

Criterio normativo

Objetivo

En las líneas de acción del Programa Estatal de Innovación Gubernamental y Modernización Administrativa, en el Subprograma de Participación y Atención Ciudadana, se especifica un objetivo para este rubro:

Estos mecanismos son de gran utilidad porque el ciudadano que emite por cualquier medio una opinión u observación, genera un medio invaluable al área específica a la cual califica, ya que sus sugerencias constituyen la manera más directa y efectiva de conocer el grado de satisfacción sobre los servicios recibidos. En consecuencia, el examen, las opiniones, quejas y sugerencias de los usuarios deben convertirse en un proceso sistematizado para la prevención y solución de problemas, evitando su recurrencia o permanencia.

Un propósito adicional que surge de este gobierno, es que la Administración Estatal generará, procesará y difundirá todo lo relacionado a la prestación de los diferentes servicios a la comunidad. En la medida que los usuarios conozcan los criterios que se utilizan para llevar a cabo los actos de autoridad y los mecanismos para prestar los servicios al público, se evitará la discrecionalidad y subjetividad, atacando cualquier fuente de irregularidades administrativas o actos de corrupción.

Un diagnóstico rápido nos permite plantear una serie de objetivos concretos debido al anquilosamiento en la prestación de los servicios. En este momento es mínimo el aprovechamiento de los instrumentos informáticos; las instalaciones de las oficinas públicas, en gran parte se encuentra muy deteriorado y el equipamiento no está en buenas condiciones, lo cual genera lentitud en trámites, desatención ciudadana, demandas insatisfechas y, en general, una baja calidad en la prestación de los servicios y una pobre percepción de la Administración Pública por parte del ciudadano porque no cumple con sus expectativas.

Objetivo:

Crear las condiciones de relación, imagen, procesos, y procedimientos que permitan generar una nueva cultura de atención, con actitudes más amables, respetuosas y honestas y generar en el Gobierno del Estado de Tlaxcala una nueva imagen en la forma de atender al ciudadano y abrir los espacios que faciliten la participación de la ciudadanía en los procesos de planeación, ejecución y evaluación de la gestión pública.

Sus características serán:

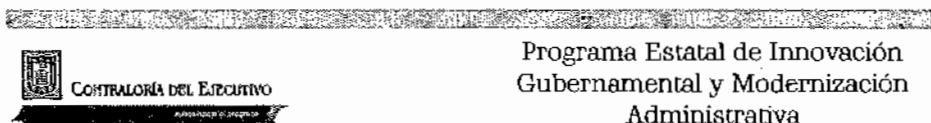
- Un enfoque ciudadano en todas las acciones del Gobierno, para proporcionar servicios públicos de calidad.
- Generar un compromiso con los ciudadanos para profesionalizarse y tener nuevas actitudes a favor del ciudadano.

Medios

Para hacer posible el logro de los objetivos señalados por el Programa Estatal de Innovación Gubernamental y Modernización Administrativa (PEIGMA), se pretende la consolidación del sistema de quejas y denuncias a través de instrumentos novedosos que estarían obligados a implementar las dependencias y organismos, a efecto de atender las demandas ciudadanas:

Líneas de Acción:

- o Aplicar los instrumentos de opinión ciudadana que permitan orientar y reorientar la forma de prestación de los servicios.
- o Fomentar en las dependencias y organismos un replanteamiento de procesos de atención pública para reducir los tiempos de respuesta.
- o Creación de Módulos de Trámites y Servicios digitalizados.
- o Establecer la simplificación administrativa en la atención al usuario.



- o Consolidar los sistemas de quejas y denuncias ciudadanas sobre la prestación de los servicios públicos.
- o Promover los mecanismos que permitan al ciudadano involucrarse en actividades de revisión y control de los recursos públicos.
- o Establecer y operar ventanillas de sugerencias e iniciativas ciudadanas para el mejoramiento de los servicios.
- o Reubicar áreas y módulos de atención de servicios hacia los lugares con mayor demanda.

Indicadores de logros

En el Tercer Informe de Gobierno de Tlaxcala se enuncian los logros y las cifras obtenidas, en lo concerniente a las quejas y sugerencias que han recibido las distintas dependencias gubernamentales:

desde el propio Despacho del Ejecutivo, de conducir nuestra actuación al amparo de la Ley a través del respeto, el diálogo, el consenso y el acuerdo.

A tres años de gobierno, las principales acciones que hacen posible la interacción directa del Gobernador con la sociedad, siguen siendo, el programa de giras a los municipios; las audiencias públicas; las solicitudes y demandas presentadas por los diversos sectores de la sociedad y el acercamiento permanente con la ciudadanía a través de los medios electrónicos.

Este año, se realizaron 164 giras de trabajo, 160 recorridos, atendimos un mil 615 llamadas personalizadas y se registraron 30 mil 528 peticiones y trámites, además de haber recibido 858 quejas y sugerencias, cada una de ellas fueron analizadas y atendidas por las dependencias del ejecutivo estatal, de las cuales conforme a su viabilidad y a las disponibilidades presupuestales ha sido posible atender.

Asignación de responsabilidades

En el Programa Estatal de Innovación Gubernamental y Modernización Administrativa se señala como responsable de esta acción a la Contraloría del Ejecutivo. De hecho, en el Artículo 12, fracción V, del Reglamento Interno de la Contraloría, se atribuye a la Unidad Jurídica y de Normas la tarea de coordinar el Programa de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana: "Coordinar el Programa de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana, sobre posibles irregularidades derivadas de actos y omisiones de servidores públicos o sobre los servicios que brindan a la población las dependencias y entidades de la administración pública estatal".

Medición de los impactos

En los documentos analizados no hay evidencia de los impactos que pudiera tener en la sociedad la aplicación de este sistema de quejas, denuncias y sugerencias.

En total, como pudo apreciarse, se cumplen cuatro de los cinco elementos considerados para el criterio normativo; por tanto, la ponderación

que inicialmente tenía esta acción (0.13) se multiplica por 0.9 (debido a que no cuenta con los cinco elementos del criterio normativo), obteniéndose 0.117, que es el puntaje que obtiene Tlaxcala en lo que se refiere a su sistema de quejas y denuncias, mismo que, sumado al puntaje obtenido en las otras 11 acciones, conforma el subíndice X_1 , "Visión del ciudadano como cliente", para el caso de esta entidad.

COMPILACIÓN Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN

A continuación se incluyen los cuadros 59 a 66 que compilan e ilustran el análisis informativo que se presentó para el ejercicio de Tlaxcala y su exploración de datos para realizar la medición del Índice de Intensidad de la Nueva Gerencia Pública.

En la columna 1 se expresa la acción específica del grupo de la variable genérica, en este caso, de X_1 "Visión del ciudadano como cliente"; en la columna 2, se incluye la información enunciada como "discursiva"; en la columna 3 se consigna si se encontró en la estructura "organizacional", la unidad responsable de llevar a cabo la acción gerencial; en la columna 4 es preciso destacar que los números colocados entre paréntesis (1, 2, 3, 4, 5) corresponden a los juicios de valor para la integración de este criterio "normativo" y que evidencian su cumplimiento (objetivos, medios para alcanzar los objetivos, indicadores de logros, asignación de responsabilidades y medición de impactos), y, por último, en la columna 5 se anota la apreciación del investigador a la hora de contrastar y corroborar todos los aspectos mencionados.

A continuación se presentan los siete subíndices antes mencionados, que seleccionamos para la medición del INGP (visión del ciudadano como cliente, mayor utilización de tecnologías de la información, descentralización, rendición de cuentas, planeación y gestión estratégica, contratos y transparencia), así como su compilación apegada a los criterios de análisis y su medición, para el estado de Tlaxcala.

Cuadro 59
Ejemplo de la compilación y el análisis de la información documental

<i>Acción</i>	<i>Discursivo</i>	<i>Organizacional</i>	<i>Normativo</i>	<i>Observación</i>
Buzón y sistemas electrónicos de quejas y sugerencias	Se menciona en el portal electrónico del gobierno y en el Programa Estatal de Innovación Gubernamental y Modernización Administrativa (PEIGMA)	La Contraloría del Ejecutivo es la encargada de la supervisión de este proceso	(1, 2, 3, 4, 5) • Tercer Informe del Gobierno Estatal • Se consideran acciones de consolidación en el PEIGMA.	• Se menciona en el portal de gobierno que en 2008 se atendieron 858 quejas y sugerencias. En la visita que se realizó en las oficinas de la procuraduría y del registro civil se observó la existencia de estos mecanismos

Cuadro 60
X4. Visión del ciudadano como cliente. Tlaxcala

<i>Acción</i>	<i>Discursivo</i>	<i>Organizacional</i>	<i>Normativo</i>	<i>Observación</i>
1. Buzón y sistemas electrónicos de quejas y sugerencias	-Se menciona en el portal electrónico del gobierno y en el Programa Estatal de Innovación Gubernamental y Modernización Administrativa (PEIGMA)	-La Contraloría del Ejecutivo es la encargada de la supervisión de este proceso	(1, 2, 3, 4, 5) -Tercer Informe del Gobierno Estatal -Se consideran acciones de consolidación en el PEIGMA	-Se menciona en el portal de gobierno que en 2008 se atendieron 858 quejas y sugerencias. En la visita que se realizó se observó en las oficinas de la procuraduría y el registro civil la existencia de estos mecanismos
2. Línea telefónica de atención ciudadana	-Se menciona en el portal electrónico, el PEIGMA y en el Tercer Informe de Gobierno	-La Contraloría del Ejecutivo es la encargada de esta acción	(1, 2, 3, 4) -Se realizan acciones de consolidación de este rubro en el PEIGMA	-Existe atención telefónica gratuita -Existe número gratuito de atención ciudadana:

Cuadro 60 (Continuación)

<i>Acción</i>	<i>Discursivo</i>	<i>Organizacional</i>	<i>Normativo</i>	<i>Observación</i>
			-Tercer Informe del Gobierno Estatal	04800 5617 999 o mensaje escrito al: 044 246 115 6134 -Observación directa de esta acción en la procuraduría
3. Manuales de trámites de servicios públicos o guías de usuarios	-Se alude a esta variable en el PEIGMA	-La Contraloría del Ejecutivo es la encargada de la supervisión de este proceso	(1, 2, 4, 5) -Se vislumbran acciones en el PEIGMA	-Dentro del PEIGMA se contempla la elaboración de manuales de trámites y servicios
4. Ventanillas multitrámite	-Se menciona en el portal electrónico del gobierno	No existe información	No está referenciado	-No hay evidencia de este tipo de ventanillas
5. Módulos de atención ciudadana	-Se señala en el portal electrónico del gobierno	-La Contraloría del Ejecutivo es la encargada de la supervisión de este proceso	(1, 2, 3, 4) -Dentro del PEIGMA se enuncia que se llevarán a cabo estas acciones	-Existen kioscos de información y servicios ciudadanos que se muestran en el portal -En el registro civil cuentan con estos módulos
6. Encuestas de opinión	-Se señala en el portal electrónico del gobierno	-La dependencia encargada es la Contraloría del Ejecutivo	(1, 2, 3, 4) -Tercer Informe del Gobierno Estatal -Dentro del PEIGMA se enuncia que se llevarán a cabo estas acciones	-Se realizan encuestas y sondeos de opinión, por ejemplo sobre la percepción respecto a la seguridad pública en la entidad

7. Métodos de consulta ciudadana, como referéndum o plebiscito	-Se señala en el portal electrónico del gobierno y en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011	-Gobierno del estado de Tlaxcala a través de la Secretaría de Gobierno	(1, 2, 3, 4) -Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 -Tercer Informe del Gobierno Estatal	-Se constató que la Procuraduría realiza encuestas a los ciudadanos -Se realizaron acciones para la integración del plan estatal y el programa de población
8. Programas a la calidad	-En la entrevista se mencionó que se realizarían acciones en el marco del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 -Se indican algunas prácticas en el PEIGMA	-Coordinación de Control de Gestión y la Contraloría del Ejecutivo, encargadas de llevar a cabo estas actividades	(1, 2, 4) -Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 -Ley Orgánica de la Administración Pública de Tlaxcala	-Actualmente está operando el PEIGMA
9. Premios a la calidad	-Durante la entrevista se mencionó que se realizarían acciones	No existe	No hay información	-No hay ningún reconocimiento al respecto
10. Certificación ISO 9000	Ausencia de esta acción en las dependencias	No hay referencia	No se ha llevado a cabo	-No existen procesos certificados en la gestión pública.
11. Existencia de instrumentos administrativos, como la "Carta del Ciudadano"	No hay elementos de defensa del ciudadano	No existe	No hay información	-No existe documento alguno en defensa del ciudadano.
12. Órganos autónomos de defensa del ciudadano, como <i>ombudsman</i>	Inexistencia de órganos autónomos que garanticen la calidad	No está referenciado	No hay información	-No existe alguna figura similar o igual al <i>ombudsman</i>

Quadro 61
X₂. Mayor utilización de tecnologías de la información

<i>Acción</i>	<i>Discursivo</i>	<i>Organizacional</i>	<i>Normativo</i>	<i>Observación</i>
13. Páginas electrónicas del Gobierno del Estado	-Mencionado en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 y PEIGMA	-Las encargadas de supervisar su funcionamiento es la Coordinación General de Informática y la Contraloría del Ejecutivo	{1, 2, 4, 5} -Se establece el uso de tecnologías de información en el PEIGMA	-Actualmente está en operación el portal del Gobierno del Estado
14. Sistema electrónico de quejas y sugerencias	-Se encuentra en el portal electrónico del gobierno	-La vigilancia del funcionamiento la realiza la Coordinación General de Informática	{1, 2, 3, 4, 5} -Se menciona en el Tercer Informe de Gobierno y en el PEIGMA como parte de los procesos de modernización administrativa	-Durante 2008 se recibieron 858 quejas y sugerencias. Accesible para las dependencias en registro civil, la procuraduría y el registro público de la propiedad
15. Comunicación con los ciudadanos vía medios de comunicación, como radio o televisión	-Se comentó en la entrevista que sí se cuenta con presencia en los medios de comunicación	-La encargada de dar seguimiento a medios de comunicación es la Coordinación de Radio, Cine y Televisión	{3,4} -Se destacan algunas acciones en el Tercer Informe del Gobierno Estatal	-Existe comunicación directa con la ciudadanía a través de radio y televisión -El gobernador tiene un programa de radio
16. Sistemas electrónicos de procesos administrativos internos como	Ausencia de este mecanismo	No se encontró información	Se revisaron documentos oficiales y no se localizaron estos sistemas	-No hay evidencia del uso de algún mecanismo electrónico

Compranet (licitaciones públicas) y el Declaranet (declaración patrimonial de servidores públicos)

- | | | | | |
|--|--|--|--|---|
| 17. Automatización de procesos administrativos | -Mencionado en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 y en el PEIGMA | -La Contraloría del Ejecutivo encargada de estas acciones | (1, 2, 3, 4)
-Actividades establecidas en los objetivos del PEIGMA | -No hay muestra de algún proceso automatizado en la gestión del gobierno |
| 18. Desarrollo de redes gubernamentales internas de voz y datos e-government o sistemas integrales de administración (prestación de servicios públicos, como cobro de impuestos) | -Acción enunciada en el portal del gobierno, el PEIGMA y el Tercer Informe de Gobierno | -La Contraloría del Ejecutivo será encargada de realizar estas acciones, dentro del PEIGMA | (1, 2, 4)
-Como parte de la modernización del gobierno se menciona en el Tercer Informe y el PEIGMA | -Se opera la red de radio-comunicación de voz y datos
-Se constató la existencia de este mecanismo en la oficina de la Contraloría del Ejecutivo |
| 19. Sistemas integrales de administración (prestación de servicios públicos, como cobro de impuestos) | -Enunciada en el portal del gobierno y dentro del PEIGMA | -La Secretaría de finanzas estará a cargo de estas actividades | (1, 2, 4)
-Está normado en la Ley Orgánica de la Administración Pública | -Se están ejecutando en línea las labores de supervisión de obras públicas y la planeación, ejecución y seguimiento de las auditorías gubernamentales |
-

cuadro 62
X₃. Descentralización

<i>Acción</i>	<i>Discursivo</i>	<i>Organizacional</i>	<i>Normativo</i>	<i>Observación</i>
20. Discursivo, sólo se mencionan en documentos oficiales	-El gobierno del estado se compromete en el Plan Estatal de Desarrollo	-Gobierno del Estado a través de sus áreas estratégicas	(1, 2, 4) -Se menciona en el Plan Estatal de Desarrollo	-Esta acción se realiza principalmente en el sector educativo
21. Participación ciudadana	-Se menciona en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 -El gobierno del estado se compromete a establecer una buena relación con la sociedad	-No se encontró evidencia de alguna dependencia encargada de fomentar la participación ciudadana	(1, 2, 3, 4) -Esta acción está establecida en Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 -De igual forma, en el Tercer Informe se muestran avances	-Sólo pudo ser apreciado en las demandas que hace la ciudadanía al gobernador durante sus giras
22. Desconcentración de oficinas gubernamentales (descentralización administrativa)	-Los servidores públicos encargados de la modernización administrativa señalaron la existencia de esta acción, durante la entrevista que les fue realizada	-La gubernatura del estado será la encargada, al igual que la Secretaría de Finanzas, a través de sus oficinas recaudadoras	(1, 2, 4) -En la Ley Orgánica de la Administración Pública de Tlaxcala se faculta al gobernador para crear oficinas gubernamentales	-Se observó la desconcentración de las oficinas recaudadoras y del registro civil en los municipios

- | | | | | |
|--|---|--|---|---|
| 23. Desregulación (medidas encaminadas a facilitarles trámites a los ciudadanos) | -Acción enunciada en el PRIGMA y en el portal electrónico | -La Contraloría del Ejecutivo es la encargada | (1, 2, 3, 4, 5)
-El PEIGMA tiene por objetivo instrumentar los mecanismos para reducir el tiempo de un trámite | -Se tienen registrados un total de 454 trámites y servicios, y se está trabajando en la simplificación de procesos.
-Se instalaron módulos de recaudación de impuestos en los municipios |
| 24. Técnicas de dirección compartida, según Osborne y Gaebler (1992): círculos de calidad y programas de desarrollos de empleados (talleres) y <i>empowerment</i> o empoderamiento | -Se mencionó en la entrevista | -La Oficialía Mayor y la Contraloría son las responsables de esta acción | (1, 2, 3, 4)
-En el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 se señala que habrá de fortalecerse la profesionalización de la función pública
-En la Ley Orgánica de la Administración Pública de Tlaxcala se faculta a la oficialía mayor
-Las acciones se muestran en el Tercer Informe | -Se identificó que se han llevado a cabo cursos de capacitación para el desarrollo de habilidades.
-En la entrevista se hizo referencia a la realización de cursos de capacitación |
| 25. Reformas Legales o documentos normativos que regulan este tipo de acción | -Se enuncia en el Tercer Informe y en el Plan Estatal de Desarrollo | -Se faculta al gobierno del estado para llevar a cabo esta acción | (1, 2, 3, 4)
-En el Tercer Informe y en el Plan Estatal de Desarrollo se impulsa este proceso | -El gobierno del estado está facultado para celebrar convenios de colaboración |
-

Cuadro 64
X. Planeación y gestión estratégica

<i>Acción</i>	<i>Discursivo</i>	<i>Organizacional</i>	<i>Normativo</i>	<i>Observación</i>
33. Discursivo: sólo se mencionan en documentos oficiales	-Acción identificada en el Plan Estatal de Desarrollo	-Gobierno del estado es el encargado de realizar la planeación estratégica	(1, 2, 4) -Se plantea el objetivo en el Plan Estatal de Desarrollo	-Se encontró el objetivo de elaborar un programa de planeación estratégica de desarrollo económico
34. Profesión o perfil académico de los directivos (considerando a los ingenieros, economistas, administradores y contadores)	-Se menciona en la entrevista	-Entidades paraestatales	(1, 2, 4) -Esta acción está regulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública de Tlaxcala	-Mencionan el establecimiento de un sistema general de servicio civil de carrera, el cual es inoperante
35. Unidades especializadas en la reingeniería de procesos, innovación, calidad, productividad, gestión pública y desarrollo gubernamental	-Mención en la entrevista	-La Coordinación de Control de Gestión es la unidad especializada en este rubro	No se encontró ningún documento que regule esta acción	-En la entrevista se mencionó que la Coordinación de Control de Gestión es la responsable de la calidad y desarrollo gubernamental

36. Acciones que se identifican con algún elemento de la planeación estratégica: misión, visión, meta, FONA, objetivos	-Identificación de esta acción en el Portal y en el Plan Estatal de Desarrollo	-Coordinación General de Informática y gobierno del estado	(1, 2, 3, 4) -Plan Estatal de Desarrollo	-En el portal encontramos elementos de planeación estratégica como misión, visión, metas y objetivos de las dependencias
37. Desarrollo e implementación de la planeación estratégica en las oficinas gubernamentales	-Mencionada en el Portal y en el Tercer Informe de Gobierno	-La Contraloría y la Coordinación General de Informática son las encargadas de esta acción	(1, 2, 3, 4) -Tercer Informe de Gobierno	-La Contraloría como responsable de la modernización de sus procesos sustantivos implementa la planeación estratégica
38. Sistemas de evaluación del desempeño del servidor público que permitan identificar sus fortalezas y debilidades laborales, así como que contemplen los premios y castigos correspondientes	-Se enuncia en la entrevista, ley orgánica y el PEIGMA	-Dependencias encargadas: Comisión de planeación de desarrollo de Tlaxcala, Secretaría de Finanzas y Secretaría Contraloría	(1, 2, 3, 4) -Esta acción esta señalada en Ley orgánica de la administración pública de Tlaxcala al concederle facultades a la Contraloría -En el PEIGMA se diseña el establecimiento de un sistema de profesionalización de la administración pública	-Se carece de un sistema de profesionalización

Cuadro 65
X₆. Contratos

<i>Acción</i>	<i>Discursivo</i>	<i>Organizacional</i>	<i>Normativo</i>	<i>Observación</i>
39. Contratación de servicios de entidades públicas y privadas para la realización de obras públicas (Ley de Obras Públicas)	- Señalada en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	- Secretaría de Finanzas como responsable de la contratación de servicios de entidades públicas y privadas	(1, 2, 3, 4) - Esta acción esta regulada por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	- En el portal de Transparencia de Tlaxcala, se observa cómo en la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y vivienda se detalla la contratación de servicios para obras pública
40. Concesiones sobre algún servicio público estatal o sobre alguna actividad del gobierno estatal	- Expuesta en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 y la ley orgánica	- Secretaría de Comunicaciones y Transportes encarga de hacer concesiones sobre algún servicio público	(1, 2, 3, 4) - Se fundamenta en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011. y en la Ley orgánica de la administración pública de Tlaxcala se faculta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes esta acción	- Existe un total de 5 760 concesiones para el transporte público de acuerdo con el Plan estatal de Desarrollo - En el portal de Transparencia de Tlaxcala se aprecia que en la secretaria de comunicaciones y transportes se realiza esta acción

41. Contratos para que empresas privadas presten servicios o produzcan bienes para el gobierno	- Marcada en la Ley Orgánica	- A la Contraloría se le falta esta acción	(1, 2, 4) - En la Ley orgánica de la administración pública de Tlaxcala regula la inspección para la contratación de servicios	- En la página web de la Secretaría de Finanzas, se muestran los estados de cuentas de los contratos con empresas privadas - En la visita se apreció la existencia del servicio de fotocopiado
42. Contratos con instituciones bancarias para recaudar contribuciones, impuestos, derechos	- Mención en la entrevista y portal	No se identificó	No se tiene registro	- En la página electrónica se señala que se pueden hacer las contribuciones en instituciones bancarias, sin embargo, no se localizó la fuente del contrato que valide esa acción
43. Contratos para que las empresas u organismos no gubernamentales den algún servicio o produzcan un bien para los ciudadanos	- Se menciona en el Tercer Informe	- La Procuraduría Agraria encomendada para esta labor	(1, 2, 3, 4) - En el Tercer Informe se señalan algunos datos sobre acciones que ha realizado la Procuraduría Agraria	- La Procuraduría Agraria proporcionó 53 asesorías para la celebración de contratos y convenios

Cuadro 66
X. Transparencia

Acción		Criterios de determinación de puntaje	
44. Compromiso discursivo con la transparencia	No	Sí	-Segundo Informe de Gobierno
45. Facilidad de acceso al Portal de Transparencia	No da acceso	Complicada localización	Sencilla localización ✓
46. Naturaleza jurídica del órgano garante del acceso a la información pública	Instancia dependiente del Ejecutivo	Organismo descentralizado	Órgano autónomo ✓
47. Reglamento de la Ley de Transparencia	No tiene	Tiene pero no está actualizado, respecto a la ley	Actualizado respecto a la ley
	✓		
48. Ley de Transparencia	No fue actualizada después de la reforma al artículo 6º constitucional de julio de 2007	Actualizada después de la reforma al artículo 6º constitucional de julio de 2007	
	✓		
49. Calidad de la información pública de oficio presentada en el portal de Internet del gobierno del estado	Información presentada parcialmente	Presenta completa la información catalogada como pública de oficio	✓

Una vez analizada la información y compilada en los cuadros anteriores, se procesa en las hojas de cálculo para la medición del INGP para cada una de las entidades de la República, indicándose los valores y los puntajes que ya mencionamos. De esta manera continuamos con el ejercicio de Tlaxcala.

Una vez obtenidos y procesados los valores para cada una de las acciones gerenciales, por cada variable genérica se obtienen los subíndices $SX_1, SX_2, SX_3, \dots$ etcétera, que serán sumados para obtener finalmente el INGP. Para el caso de Tlaxcala el cálculo del INGP ver cuadro 68:

Cuadro 67
Procesamiento de puntajes y valores X. Visión del ciudadano como cliente

Acciones	Ponderación inicial (Z)	Discurso (a) (0.2)	Organizacional (b) (0.3)	Normativo (c) (0.5)						Subtotal normativo	Suma criterios (a + b + c) (Y)	Total (Z*Y)
				Objetivos	Medios para objetivos	Indicadores de logros	Asignación de responsabilidades	Medición de impactos				
1 Buzones y sistemas electrónicos de quejas y sugerencias	0.13	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	1	0.130	
2 Línea telefónica de atención ciudadana	0.26	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.4	0.9	0.234	
3 Manuales de trámites de servicios públicos o guías de usuario	0.38	0.2	0.3	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.4	0.9	0.342	
4 Ventanillas multitrámite	0.51	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.102	
5 Módulos de atención ciudadana	0.64	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	1	0.640	
6 Encuestas de opinión	0.77	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.4	0.9	0.693	
7 Métodos de consulta ciudadana como el referéndum o el plebiscito	0.9	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.4	0.9	0.810	
8 Programas de calidad	1.02	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.4	0.9	0.918	
9 Premios a la calidad	1.15	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.230	
10 Certificación de servicios ISO 9000	1.28	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.000	
11 Existencia de instrumentos administrativos de defensa del ciudadano como la carta del ciudadano	1.41	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.000	
12 Existencia de órganos autónomos de defensa del ciudadano como el ombudsman	1.54	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.000	
Total	9.99	1.8	2.1	0.7	0.7	0.6	0.7	0.3	3	6.9	4.099	
78									Subíndice SX _i		4.099	

X₃. Descentralización

Acciones	Ponderación inicial (Z)	Discursivo (a) (0.2)	Organizacional (b) (0.3)	Normativo (c) (0.5)						Subtotal normativo	Suma Criterios (a + b + c) (Y)	Total (Z*Y)
				Objetivos	Medios para objetivos	Indicadores de logros	Asignación de responsabilidades	Medición de impactos				
1 Discursivo, sólo se mencionan en documentos oficiales	0.48	0.2	0.3	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.3	0.8	0.384	
2 Participación ciudadana (descentralización política)	0.95	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.4	0.9	0.855	
3 Desconcentración de oficinas gubernamentales (descentralización administrativa)	1.43	0.2	0.3	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.3	0.8	1.144	
4 Desregulación (medidas encaminadas a facilitarles trámites a los ciudadanos)	1.9	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	1	1.900	
5 Técnicas de dirección compartida, según Osborne y Gaebler (1992): círculos de calidad y programas de desarrollos de empleados (talleres) y <i>empowerment</i> o empoderamiento	2.38	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.4	0.9	2.142	
6 Reformas legales o documentos normativos que regulan este tipo de acción	2.86	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.4	0.9	2.574	
21	Subíndice SX ₃									8.999		

X4. Rendición de cuentas

Acciones	Ponderación inicial (Z)	Discursivo (a) (0.2)	Organizacional (b) (0.3)	Normativa (c) (0.5)						Subtotal normativo	Suma criterios (a + b + c) (Y)	Total (Z*Y)
				Objetivos	Medios para objetivos	Indicadores de logros	Asignación de responsabilidades	Medición de impactos				
1 Desarrollo de sistemas electrónicos que brindan transparencia en las acciones gubernamentales como Compranet y Declaranet	0.37	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.000
2 Firma de convenios con las autoridades federales sobre control y evaluación de la gestión pública, como el de fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y el de Colaboración Administrativa en Materia de Desarrollo Administrativo	0.74	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.4	0.9	0.666	
3 Diseño de indicadores y estándares de medición para cobertura, impacto social, calidad o aplicación de recursos	1.12	0.2	0.3	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.3	0.8	0.896	
4 Instrumentos de medición del desempeño, como la "Carta del Ciudadano"	1.48	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.000	
5 Desarrollo de sistemas estatales de evaluación del desempeño	1.85	0.2	0.3	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.3	0.8	1.480	
6 Auditorías y evaluaciones	2.22	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.4	0.9	1.998	
7 Programas de transparencia, control y rendición de cuentas	2.22	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.4	0.9	1.998	
27											Subíndice SX4	7.038

X₅. Planeación y gestión estratégica

<i>Acciones</i>		<i>Ponderación inicial (Z)</i>	<i>Discursivo (a) (0.2)</i>	<i>Organizacional (b) (0.3)</i>	<i>Normativo (c) (0.5)</i>					<i>Subtotal normativo</i>	<i>Suma criterios (a + b + c) (Y)</i>	<i>Total (Z*Y)</i>
					<i>Objetivos</i>	<i>Medios para objetivos</i>	<i>Indicadores de logros</i>	<i>Asignación de responsabilidades</i>	<i>Medición de impactos</i>			
1	Discursivo; sólo se mencionan en documentos oficiales	0.48	0.2	0.3	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.3	0.8	0.384
2	Profesión o perfil académico de los directivos (considerando a los ingenieros, economistas, administradores y contadores)	0.95	0.2	0.3	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.3	0.8	0.760
3	Unidades especializadas en la reingeniería de procesos, innovación, calidad, productividad, gestión pública y desarrollo gubernamental	1.43	0.2	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0.5	0.715
4	Acciones que se identifican con algún elemento de la planeación estratégica: misión, visión, meta, PODA, objetivos	1.9	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.4	0.9	1.710
5	Desarrollo e implementación de la planeación estratégica en las oficinas gubernamentales	2.38	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.4	0.9	2.142
6	Sistemas de evaluación del desempeño del servidor público que permitan identificar sus fortalezas y debilidades laborales, así como que contemplen los premios y castigos correspondientes	2.86	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.4	0.9	2.574
											<i>Subíndice SX₅</i>	<i>0.285</i>

X₆. Contratos

Acciones	Ponderación inicial (Z)	Discursivo (a) (0.2)	Organizacional (b) (0.3)	Normativo (c) (0.5)						Subtotal normativo	Suma criterios (a + b + c) (Y)	Total (Z*Y)
				Objetivos	Medios para objetivos	Indicadores de logros	Asignación de responsabilidades	Medición de impactos				
1 Contratación de servicios de entidades públicas y privadas para la realización de obras públicas [Ley de Obras Públicas]	0.67	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.4	0.9	0.603	
2 Concesiones sobre algún servicio público estatal o sobre alguna actividad del gobierno estatal	1.33	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.4	0.9	1.197	
3 Contratos para que empresas privadas presten servicios o produzcan bienes para el gobierno	2.00	0.2	0.3	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.3	0.8	1.600	
4 Contratos con instituciones bancarias para recaudar contribuciones, impuestos, derechos	2.66	0.2	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	1.330	
5 Contratos para que las empresas u organismos no gubernamentales den algún servicio o produzcan un bien para los ciudadanos	3.34	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.4	0.9	3.006	
Subíndice SX ₆											7.736	

X. Transparencia

Criterios para la determinación del puntaje					
Acciones	Ponderación inicial (Z)	Criterio y valor asignado			Puntaje obtenido (Y) Total (Z*Y)
1 Compromiso discursivo con la transparencia	0.48	No (0.0)	Sí (1.0)	✓	1.0 0.48
2 Facilidad de acceso al Portal de Transparencia	0.95	No da acceso (0)	Complicada localización (0.5)	Sencilla localización (1.0)	1.0 0.95
3 Naturaleza jurídica del órgano garante del acceso a la información pública	1.43	Instancia dependiente del Ejecutivo (0.2)	Organismo descentralizado (0.5)	Órgano autónomo (1.0)	1.0 1.43
4 Reglamento de la Ley de Transparencia	1.9	No tiene (0.0)	Tiene, pero no está actualizado, respecto a la ley (0.5)	Actualizado respecto a la ley (1.0)	0.0 0.0
5 Ley de Transparencia	2.38	No fue actualizada después de la reforma al Artículo 6o. constitucional de julio de 2007 (0.5)	Actualizada después de la reforma al Artículo 6o. constitucional de julio de 2007 (1.0)	✓	0.5 1.19
6 Calidad de la información pública de oficio presentada en el portal de Internet del gobierno del estado	2.86	Información presentada parcialmente (0.5)	Presenta completa la información catalogada como pública de oficio (1.0)	✓	1.0 2.86
21					Subíndice SX, 6.91

Cuadro 68
Cálculo final del INGP para Tlaxcala

<i>Subíndice</i>	<i>Valor</i>
X ₁ . Visión del ciudadano como cliente	4.10
X ₂ . Mayor utilización de tecnologías de la información	7.11
X ₃ . Descentralización	9.10
X ₄ . Rendición de cuentas	7.04
X ₅ . Planeación y gestión estratégica	8.38
X ₆ . Contratos	7.74
X ₇ . Transparencia	6.91
INGP	50.38

El índice de nueva gerencia pública en México

La elaboración de este capítulo y el cálculo del índice de nueva gerencia pública (INGP) que aquí se presenta ha sido uno de los resultados más completos de los que se realizaron en este libro, luego de un cúmulo de análisis diversos, y, al mismo tiempo, es la base de muchos otros análisis comparativos que pueden ser realizados.

Los estados que tienen un INGP alto alcanzan esa ubicación porque son los que adoptaron una cantidad mayor de medidas identificadas como gerenciales; en modo alguno podría concluirse que los estados con INGP más alto gozan de mejores condiciones socioeconómicas o que califican con un índice de desarrollo humano mayor, o que los ciudadanos estén mejor atendidos o tengan una mejor opinión sobre sus gobiernos estatales.

Lo que muestra el cuadro 69 son las medidas de gerencia pública aceptadas por los estados y puestas en práctica con diferentes grados de intensidad. El exhaustivo trabajo de revisión de los documentos vinculados con la administración pública de los estados y las entrevistas y encuestas realizadas, permiten concluir que las propuestas de modernización de los estados eran sólo planteamientos discursivos o llegaban a constituirse en programas de trabajo y en la normatividad relativa. La metodología para la medición del INGP considera varios aspectos que dimensionan y precisan con mayor claridad el uso de herramientas gerenciales dentro de las entidades federativas mexicanas. De la misma manera como se presentó el ejemplo de Tlaxcala para mostrar al lector el método empleado, también se realizó el mismo proceso analítico para las 31 entidades federativas restantes, obteniéndose los puntajes de los subíndices y del INGP para cada estado. Estos resultados por cada entidad federativa pueden encontrarse en el disco compacto que se anexa al libro.

Más adelante presentaremos la comparación entre el INGP y diversas variables económicas, administrativas, sociodemográficas y políticas que permiten mirar los resultados profundos o superficiales que la nueva gerencia pública ha tenido en México.

Cuadro 89
Índice de nueva gerencia pública en las entidades mexicanas

Posición	Entidad federativa	SX_1	SX_2	SX_3	SX_4	SX_5	SX_6	SX_7	INGP
1	Veracruz	9.12	9.61	8.71	10.00	9.33	9.33	6.67	62.77
2	Nuevo León	7.36	9.79	8.95	9.59	9.43	7.93	8.10	61.15
3	Estado de México	6.75	8.75	7.86	10.00	8.95	7.67	9.05	59.03
4	Jalisco	7.52	8.14	9.57	8.48	8.57	8.27	7.62	58.17
5	Guanajuato	6.25	9.00	9.33	8.19	9.24	5.99	8.57	56.57
6	Baja California	7.90	9.25	7.33	9.41	9.24	6.87	6.43	56.43
7	Aguascalientes	8.60	8.39	7.43	8.82	7.86	8.47	5.01	54.57
8	Chiapas	4.06	8.43	7.95	8.41	8.34	8.73	7.86	53.78
9	Sinaloa	6.61	8.72	8.57	6.63	6.62	8.40	7.62	53.17
10	Baja California Sur	7.38	8.61	6.14	8.11	8.24	6.40	6.91	51.79
11	Quintana Roo	3.48	8.46	8.38	7.15	7.91	8.20	8.10	51.68
12	San Luis Potosí	4.75	8.32	8.29	7.22	8.29	7.13	7.63	51.63
13	Tamaulipas	4.92	7.86	8.76	7.96	8.48	4.13	9.05	51.16
14	Yucatán	6.70	8.93	6.24	7.48	8.10	5.93	7.62	51.00
15	Morelos	6.02	8.14	7.09	5.93	8.81	5.60	9.05	50.64
16	Campeche	4.71	8.86	8.33	7.59	8.05	7.60	5.48	50.62
17	Tlaxcala	4.10	7.11	9.10	7.04	8.38	7.74	6.91	50.38
18	Sonora	6.51	8.50	8.52	8.52	7.10	3.87	6.96	49.97
19	Hidalgo	7.62	7.25	4.52	9.52	4.14	9.27	7.38	49.70
20	Zacatecas	4.55	7.71	4.29	8.41	8.72	6.54	7.86	48.07
21	Tabasco	5.39	9.00	6.47	7.15	8.10	3.80	8.10	48.01
22	Distrito Federal	5.79	7.00	6.19	7.52	8.57	4.00	8.57	47.64
23	Oaxaca	3.35	8.57	6.81	8.11	8.19	3.80	8.10	46.93
24	Querétaro	4.74	7.96	5.95	7.67	8.62	4.73	7.15	46.82
25	Coahuila	4.07	7.18	7.43	6.00	6.53	7.67	6.67	45.54
26	Guerrero	4.42	8.54	7.67	8.19	7.91	3.46	5.01	45.20
27	Chihuahua	5.14	7.07	5.76	7.85	4.62	6.94	7.62	45.00
28	Puebla	4.50	9.14	6.81	4.55	6.81	4.26	8.10	44.17
29	Colima	4.49	7.00	6.33	5.93	7.38	5.40	7.62	44.15
30	Nayarit	3.11	6.11	5.91	7.45	4.81	8.13	8.57	44.09
31	Michoacán	3.19	9.07	5.57	7.15	7.72	2.80	8.57	44.07
32	Durango	2.96	5.57	3.28	4.59	4.05	7.00	8.57	36.02
	Sumatoria	176.06	262.04	229.54	246.62	247.11	206.06	242.53	1 609.92

Como se explicó en el capítulo anterior, el puntaje máximo que puede obtener una entidad federativa en el INGP es 70, el cual resulta de la sumatoria lineal de los siete subíndices. Este valor implica que las acciones contempladas en el subíndice de referencia tienen una aplicación completa en las actividades que desarrollan las dependencias gubernamentales de los gobiernos estatales.

Si el análisis se realiza por subíndice para todas las entidades federativas podríamos observar cuál de las actividades genéricas asociadas con la nueva gerencia pública (NGP) ha tenido más aceptación. Si el puntaje máximo por subíndice es 10 (ponderado así para que tengan la misma importancia y el mismo peso en el INGP) y se analizaron 32 entidades federativas, entonces el puntaje máximo que se puede obtener en cada una es 320 y el total de puntos posibles a obtener en el INGP sería de 2 240.

El cuadro 70 muestra que el puntaje global que obtuvieron las entidades federativas equivale a 72 por ciento del puntaje máximo posible, lo que muestra un avance importante en el nivel de institucionalización de las acciones propias de la NGP.

Cuadro 70

<i>Subíndice</i>	<i>Puntaje obtenido por subíndice</i>
Mayor utilización de tecnologías de información y comunicación (SX ₂)	262.04
Planeación y gestión estratégica (SX ₃)	247.11
Rendición de cuentas (SX ₄)	246.62
Transparencia (SX ₇)	242.53
Descentralización (SX ₅)	229.54
Contratos (SX ₆)	206.06
Visión del ciudadano como cliente (SX ₁)	176.06
Sumatoria	1 609.92

Las acciones que han tenido mayor uso son las agrupadas en el subíndice "Mayor utilización de tecnologías de información y comunicación" (SX₂), pues obtiene el mayor puntaje (262 de 320 puntos). Bajo cualquier

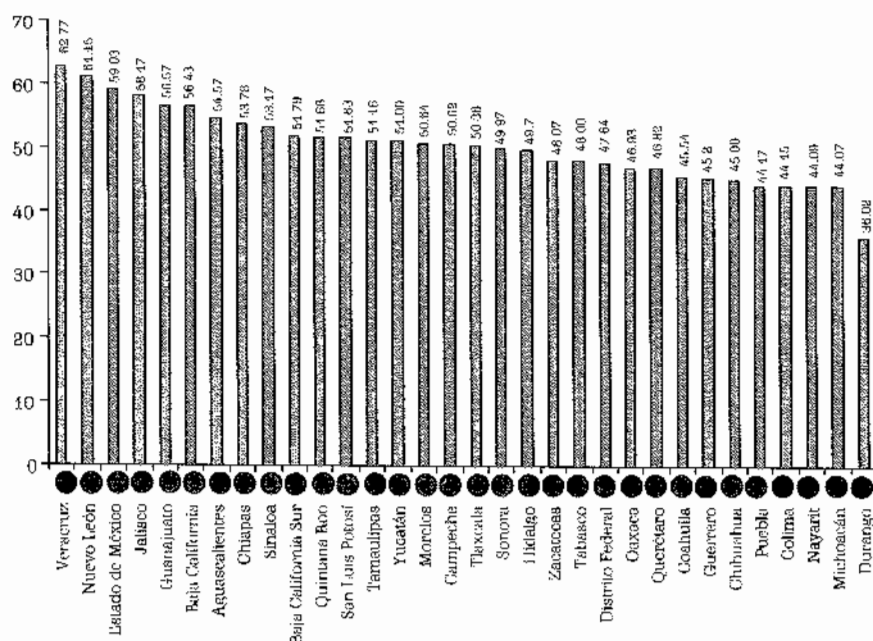
modelo de administración pública que se impulse, estas variables obtendrían una alta calificación porque el uso de la tecnología no es privativa de ninguna estrategia en particular; más bien es una necesidad para facilitar la correcta operación de la administración pública. Sin embargo, el valor obtenido muestra que el uso de las nuevas tecnologías aún es incipiente en los gobiernos locales.

En segundo lugar se posiciona el uso de las técnicas asociadas a la planeación y a la gestión estratégica con un puntaje de 247.11, de los 320 posibles (77 por ciento). Las acciones identificadas con la rendición de cuentas, la transparencia, la descentralización y los contratos son las que se ubican en una posición intermedia. Paradójicamente, el subíndice en el que los estados obtienen un puntaje menor es "Visión del ciudadano como cliente", variable que podría ser identificada más como una aspiración gerencial proveniente de técnicas empresariales. Sin embargo, como se señala en el diagnóstico elaborado por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y Gestión Pública, la cultura gerencial no ha logrado arraigarse en la conducta del servidor público y esto podría ser una prueba más de ello.

INTENSIDAD DEL INGP EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Una vez aplicada la metodología descrita se obtuvo una ordenación con base en la magnitud del índice obtenido; de esta manera clasificamos a las entidades en tres grupos de acuerdo con su puntaje –alta, media y baja intensidad– como se muestra en la gráfica siguiente. Destacan Veracruz, Nuevo León y el Estado de México, como las entidades federativas de mayor intensidad en la aplicación de técnicas gerenciales. Esto supone una mayor incorporación de acciones y prácticas derivadas de la NGP en las administraciones públicas, lo cual fue confirmado por medio de la identificación de aspectos de modernización administrativa en las diferentes fuentes de información a las que se recurrió. En el extremo opuesto se encuentran Nayarit, Michoacán y Durango.

Gráfica 17
Índice de nueva gerencia pública por entidad federativa



CLASIFICACIÓN DE CADA ENTIDAD DE ACUERDO CON EL INGP

Con el valioso apoyo del doctorante en economía, Javier González Martínez, y del grupo de auxiliares de investigación de la Facultad de Economía y de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM, procedimos a realizar los cálculos estadísticos que en un primer libro tuvieron el soporte del maestro en economía, Víctor Paredes Pérez, académico del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

En función de los resultados obtenidos las entidades federativas se dividieron en los rangos de alto, medio o bajo, mediante un intervalo de confianza para la media del INGP a un nivel de confianza de 95 por ciento, tomando como herramienta el paquete estadístico para las ciencias sociales (SPSS, por sus siglas en inglés). La fórmula de cálculo del intervalo para la media es:

$$IC \text{ de } \mu = \frac{\bar{X} \pm (t_{n-1, \alpha/2}) (S)}{\sqrt{n}}$$

Donde:

$IC \text{ de } \mu$ = intervalo de confianza de la media poblacional.

$\bar{X}$ = media de la población.

$t_{n-1, \alpha/2}$ = puntuación t crítica que corresponde al nivel de significancia y confianza establecidos y al número de grados de libertad.

S = desviación estándar de la población.

n = tamaño de la población.

En este caso, el tamaño de la población es 32 (31 entidades federativas y el Distrito Federal). La media del INGP de las entidades analizadas es 50.31, mientras que la desviación estándar es 5.70; por lo tanto, el intervalo de confianza de 95 por ciento para la media es $48.25 < \mu < 52.37$. Es decir, que si tomáramos 100 muestras de un mismo tamaño y calculáramos sus intervalos se esperaría que 95 de los intervalos incluyeran la media de la variable de estudio y que los cinco intervalos restantes no lo hicieran.

LOS ESTADOS Y SU INGP AGRUPADOS EN ALTA, MEDIA Y BAJA INTENSIDAD

Las entidades federativas cuyo INGP se encuentra comprendido en el intervalo estimado son consideradas de intensidad media en la utilización de acciones identificadas con la NGP; las que están por debajo, son consideradas de intensidad baja; finalmente, las que están por arriba, se asumen como de intensidad alta. Lo anterior se muestra en el cuadro 71, donde se agrupan las entidades según la intensidad del INGP.

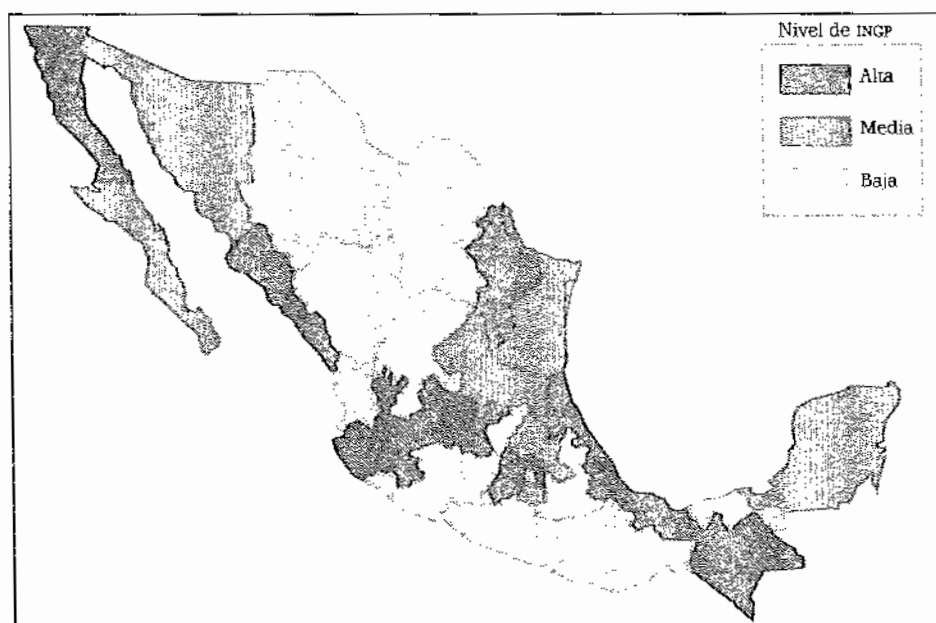
En el cuadro 71 se aprecia un cierto equilibrio en la agrupación de las entidades federativas consideradas según la intensidad del INGP: nueve estados tienen intensidad alta y 10 intensidad media, mientras que 13 se encuentran en el intervalo de intensidad baja. Territorialmente, la clasificación del nivel de intensidad del INGP quedaría conformado como muestra el mapa 2.

El mapa permite observar que no se puede identificar a los estados que hacen un uso intensivo de técnicas gerenciales con alguna región geográfica, pues lo mismo podemos encontrarlas al norte y al sur que en el centro del país. Sin embargo, el uso menos intensivo sí se identifica principalmen-

Cuadro 71
Categorización de las entidades por su intensidad del INGP

<i>Alta intensidad</i> (mayor a 52.37)		<i>Intensidad media</i> (entre 40.25 y 52.37)		<i>Baja intensidad</i> (menor a 40.25)	
1	Veracruz	10	Baja California Sur	20	Zacatecas
2	Nuevo León	11	Quintana Roo	21	Tabasco
3	Estado de México	12	San Luis Potosí	22	Distrito Federal
4	Jalisco	13	Tamaulipas	23	Oaxaca
5	Guanajuato	14	Yucatán	24	Querétaro
6	Baja California	15	Morelos	25	Coahuila
7	Aguascalientes	16	Campeche	26	Guerrero
8	Chiapas	17	Tlaxcala	27	Chihuahua
9	Sinaloa	18	Sonora	28	Puebla
		19	Hidalgo	29	Colima
				30	Nayarit
				31	Michoacán
				32	Durango

Mapa 2
Ct-Intensidad del INGP en el territorio mexicano



te con dos regiones: al norte desde Chihuahua hasta Nayarit y al sur desde Oaxaca hasta Colima.

PRINCIPALES ACCIONES QUE HAN IMPULSADO LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS EN EL INGP DE ACUERDO CON SU NIVEL DE INTENSIDAD

Los estados que se ubican en los primeros lugares y que han sido catalogados como de alta intensidad de acuerdo con los intervalos explicados, obtienen los puntajes más altos en el subíndice "Mayor utilización de tecnologías de información y comunicación" y los puntajes más bajos en "Visión del ciudadano como cliente". Los que están catalogados como de intensidad media presentan esta misma tendencia, un mayor uso de la tecnología pero una visión muy poco incentivada del ciudadano como cliente.

Sin embargo, las entidades federativas que se posicionan en los últimos lugares del INGP, y que son catalogadas como de baja intensidad, obtienen el mayor puntaje en el subíndice de transparencia y en el uso de tecnologías de información y comunicación. Efectivamente, el uso de las innovaciones de la tecnología no es privativo de una ideología política, pues todos los gobiernos han hecho esfuerzos por introducirla, aunque no de la misma manera, tal como se evidencia en este último grupo de estados que hacen un menor uso de las técnicas gerenciales. Los estados en los que aparece en menor medida el uso de la NGP han privilegiado las medidas asociadas a la transparencia.

Cuadro 72
Puntaje obtenido por subíndice de acuerdo con el nivel de intensidad en la NGP

Subíndice	Entidades federativas con intensidad		
	Alta	Media	Baja
1 Transparencia (SX ₇)	66.93	75.09	100.51
2 Mayor utilización de tecnologías de información y comunicación (SX ₂)	80.08	82.04	99.92
3 Planeación y gestión estratégica (SX ₅)	77.58	77.50	92.03
4 Rendición de cuentas (SX ₄)	79.53	76.52	90.57
5 Descentralización (SX ₃)	75.70	75.37	78.47
6 Contratos (SX ₆)	71.66	65.87	68.53
7 Visión del ciudadano como cliente (SX ₁)	64.17	56.19	55.70
Sumatoria	515.64	508.57	585.71

Nota: El orden corresponde de mayor a menor de acuerdo con los valores de la última columna: estados con baja intensidad en INGP.

Al relacionar el nivel de intensidad del INGP con los partidos gobernantes en cada entidad, la distribución sería la siguiente: de los 18 estados que gobierna el Partido Revolucionario Institucional (PRI), hay cuatro entidades con el INGP alto, teniendo los tres primeros lugares: Veracruz, Nuevo León y el Estado de México; seis con el nivel medio, así como ocho con el nivel bajo, siendo Durango el estado con el índice más bajo de las 32 entidades federativas. Por otro lado, de los ocho gobiernos administrados por el Partido Acción Nacional (PAN), cuatro tienen el INGP alto, tres se hallan en el estrato medio y sólo uno en el nivel bajo. Por último, de las seis entidades representadas por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), una está en el nivel alto, otra en el medio y cuatro en el bajo.

Cuadro 73
Intensidad del INGP en relación con el partido gobernante

					
INGP alto		INGP alto		INGP alto	
Veracruz	62.77	Jalisco	58.17	Chiapas	53.78
Nuevo León	61.15	Guanajuato	56.57	INGP medio	
Estado de México	59.03	Baja California	56.43	Baja California Sur	51.79
Sinaloa	53.17	Aguascalientes	54.57	INGP bajo	
INGP medio		INGP medio		Zacatecas	48.07
Quintana Roo	51.68	San Luis Potosí	51.63	Distrito Federal	47.64
Tamaulipas	51.16	Morelos	50.64	Guerrero	45.2
Yucatán	51	Tlaxcala	50.38	Michoacán	44.07
Campeche	50.62	INGP bajo			
Sonora	49.97	Querétaro	46.82		
Hidalgo	49.7				
INGP bajo					
Tabasco	48.01				
Oaxaca	46.93				
Coahuila	45.54				
Chihuahua	45				
Puebla	44.17				
Colima	44.15				
Nayarit	44.09				
Durango	36.02				

Con estos resultados podríamos señalar que por partido político, y de acuerdo con los porcentajes obtenidos, el Partido Acción Nacional gobierna sus entidades federativas introduciendo un mayor número de acciones de NGP, ya que 50 por ciento de sus estados son gobernados con un INGP alto, 37.5 por ciento con un nivel medio y 12.5 por ciento con un nivel bajo. En el caso opuesto se encuentra el Partido de la Revolución Democrática, que opta en menor medida por emplear técnicas de NGP debido a que 16 por ciento de los estados que gobierna alcanza un INGP alto, 16 por ciento se ubica en el nivel medio de intensidad, en tanto que la proporción mayoritaria de sus entidades federativas (67 por ciento, incluido el Distrito Federal) presentan un índice bajo.

Por su parte, el Partido Revolucionario Institucional se encuentra ubicado en medio del espectro por partido político, ya que 44 por ciento de sus estados tiene un INGP bajo, mientras que 33 por ciento se ubica en un nivel medio y sólo 23 por ciento de las entidades que gobierna tienen nivel alto en el resultado del INGP.

La lógica de la ideología de los partidos se impone en este análisis, debido a que si al PAN se le identifica como el más proclive al liberalismo económico y a la menor intervención del Estado en la vida económica, la idea de emplear técnicas empresariales se ve reflejada en el INGP; por ello, la mayoría de los estados que gobierna se encuentran ubicados en un segmento de alta intensidad. Por su parte, el PRD ideológicamente sería más renuente a emplear ideas empresariales y establecería una distancia con respecto a estas medidas. El Distrito Federal es un caso que puede ejemplificar esta idea, lo cual no significa que no exista modernización administrativa, ni tampoco que no se dé la eficiencia y la eficacia, sino que los programas de mejora de la administración pública se realizan con el enfoque de otros modelos.

El PRI se ubica como un caso intermedio y como referencia a los otros dos partidos. Si bien también tiene un mayor número de estados en el segmento de baja intensidad, también cuenta con estados grandes por su capacidad económica ubicados en los cinco primeros lugares en la clasificación global del INGP, como Veracruz, Nuevo León y el Estado de México.

ANÁLISIS DEL ÍNDICE DE NUEVA GERENCIA PÚBLICA (INGP)

Los gobiernos subnacionales se han embarcado en una serie de transformaciones en sus procedimientos, programas, prácticas e instrumentos

normativos, inspiradas en la NGP, circunstancias que refuerzan algunas consideraciones gerenciales mencionadas en la parte conceptual de esta investigación, en el sentido de que esta corriente de la administración pública ha permeado en los gobiernos mexicanos, como un esfuerzo por enviar un mensaje de modernidad más que para ofrecerles que con su “gerenciación” vendrá aparejada una mejora de la situación económica, social o cultural de sus ciudadanos o de sus clientes, como algunos los llaman. Si en el libre mercado se pretende la satisfacción del cliente con el producto o servicio adquirido en la actuación del gobierno, el ciudadano espera no sólo una relación mercantil, sino una relación que con cada acto de gobierno vaya generando confianza en sus gobernantes y en el futuro de su país, porque eso significa un mejor futuro para cada ciudadano. Con los resultados tan variados obtenidos por partido político queda de manifiesto que no todas las administraciones avanzan en el mismo sentido. En esto tienen mucho que ver las características endógenas, pero también la decisión y la capacidad de dirección de los responsables de aplicar estos procesos de modernización en la administración pública, para bien de los ciudadanos, y no la implementación de la gerencia como un fin en sí mismo.

Por otro lado, la identificación partidaria no es un factor condicionante de la aplicación de medidas inspiradas en la NGP, aunque esta tendencia se inició con la asunción al poder de gobiernos locales emanados del PAN; como se puede documentar por los resultados de la administración de Vicente Fox en Guanajuato, en la que claramente se implementaron medidas de gerencia pública que quedaron plasmadas en el libro *Pasión por un buen gobierno*, de Ramón Muñoz, entonces secretario de gabinete de Fox en Guanajuato y que a la postre fungiría como responsable de la oficina de la Presidencia de la República en 2000-2006.

Nosotros tuvimos oportunidad de realizar un estudio (Martínez Vilchis y Guadarrama 2000) en el que analizamos los servicios públicos que podrían ser transferidos del gobierno estatal de Guanajuato al gobierno municipal y pudimos observar el trabajo que en materia de gerencia pública se realizaba en ese periodo de gobierno, uno de los primeros que instrumentaba premios a la calidad del trabajo gubernamental, como el premio Malcom Baldrige, o bien anunciaban que una fuente de aspiración pura para las medidas de innovación era el libro de Tom Peters *Innovation*, uno de los gurús de la NGP. Con el paso del tiempo, la filosofía neogerencial ha

sido adoptada por los gobiernos surgidos de cualquiera de los tres principales partidos políticos en México. Así queda demostrado que tanto la izquierda como la derecha aplican mecanismos y prácticas inspiradas en esta tendencia.

CORRELACIÓN LINEAL ENTRE SUBÍNDICES DE GERENCIA PÚBLICA

Usualmente, al efectuar un análisis estadístico el investigador busca medir si existe una relación funcional entre las variables de estudio. Dicha relación puede ser descrita por una asociación lineal, la cual indica si existe dependencia directa entre las variables. Para tal efecto, la fuerza de la asociación lineal entre variables se mide con el coeficiente de correlación lineal “r”, también llamado coeficiente de “correlación de Pearson”.

El coeficiente de “correlación lineal r” evidencia el efecto que tiene el cambio de una variable sobre otra. Para determinar si existe asociación lineal entre variables se contrasta la hipótesis nula que muestra ausencia de relación lineal. Matemáticamente, el contraste deseado se escribe como $H_0 : r_t = 0$.

Si no existe suficiente evidencia estadística en el análisis de la distribución para rechazar esta hipótesis nula, se concluye que efectivamente no existe relación lineal entre las variables de estudio (variables independientes).

De acuerdo con Álvarez (1994: 73), el valor de r se define por la fórmula:

$$r = \frac{\sum (x - \bar{x}) (y - \bar{y})}{(n-1) S_x S_y}$$

Donde S_x y S_y son las desviaciones estándar de las variables (x) y (y).

El coeficiente de correlación tendrá un valor de -1 a 1. Si $r = 1$ se dice que la correlación es positiva perfecta, mientras que si $r = -1$ la correlación es negativa perfecta. Por otro lado, con un valor de $r = 0$ se concluye que no existe relación lineal entre las variables consideradas.

Algunos autores como More (2006), Mendenhall (2007), Hanke (2006), Malthora (2004) y Álvarez (1994) coinciden al señalar que la asociación li-

neal entre variables es fuerte si el índice de correlación supera 0.7 por ciento en valor absoluto. El signo no tiene importancia en cuanto a la fuerza de la asociación lineal; si el valor es positivo indica que las dos aumentan al mismo tiempo y si el valor es negativo indica que una aumenta cuando la otra disminuye.

Para esta investigación se aplicó un análisis de "correlación de Pearson" a los siete subíndices que integran el índice de nueva gerencia pública, con el objetivo de mostrar el grado de asociación lineal entre ellos. Para que las asociaciones lineales de este estudio fueran estadísticamente significativas utilizamos un nivel de confianza (probabilidad de que la estimación sea verdadera) de 99 por ciento. Es decir, si efectuéramos el experimento 100 veces se esperaría acertar en 99 ocasiones de que existe alguna relación entre los subíndices mencionados. Los resultados de la asociación entre los subíndices se muestran en el cuadro 74.

Aquí se muestran 21 combinaciones que se forman al interrelacionar los siete subíndices. De ellas, solamente ocho son correlaciones significativas, cinco utilizan un nivel de confianza de 99 por ciento y las restantes tres utilizan un nivel de confianza de 95 por ciento. En todos los casos el p-value indica la probabilidad de que el valor de la correlación sea significativo; por ejemplo, en el caso de la relación que existe entre "Visión del ciudadano como cliente" y "Mayor utilización de tecnologías de información y comunicación", el valor de la correlación de Pearson es de 0.465, que indicaría una relación positiva, y que cuando una de las variables en estudio crece la otra crece en el mismo sentido. Es decir, implicaría que los gobiernos estatales adoptarían un enfoque más centrado en el ciudadano viéndolo como cliente, a medida que se hace un uso más intensivo de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Para que estadísticamente demos por cierta la relación anterior es necesario aplicar una prueba, para verificar que el grado de asociación no se debe a ningún factor externo, sino exclusivamente a la interacción de ambas variables. La hipótesis que trataríamos de probar es que la relación entre las dos variables es cero, lo que implicaría que son independientes y que no existe ninguna asociación lineal entre ellas. Matemáticamente, la hipótesis se reproduce de la siguiente manera:

Cuadro 74
Matriz de correlaciones

Subíndice	Visión del ciudadano (SX ₁)	Tecnologías de información y comunicación (SX ₂)	Descentralización (SX ₃)	Rendición de cuentas (SX ₄)	Planeación estratégica (SX ₅)	Contratos (SX ₆)	Transparencia (SX ₇)
Visión del ciudadano como cliente (SX ₁)	1						
P - value							
Mayor utilización de tecnologías de información y comunicación (SX ₂)							
P - value	0.007						
Descentralización (SX ₃)	0.300						
P - value	0.096	0.002					
Rendición de cuentas (SX ₄)			0.294				
P - value	0.000	0.017	0.103				
Planeación y gestión estratégica (SX ₅)	0.316						
P - value	0.078	0.000	0.001	0.029			
Contratos (SX ₆)		-0.099	0.192	0.299	-0.157		
P - value	0.049	0.592	0.293	0.097	0.390		
Transparencia (SX ₇)	-0.288	-0.179	-0.168	-0.230	-0.043	-0.187	
P - value	0.109	0.326	0.357	0.205	0.815	0.304	

H_0 : No existe asociación lineal entre el subíndice "Visión del ciudadano como cliente" y el subíndice "Mayor utilización de tecnologías de la información y comunicación".³⁸

H_1 : Existe asociación lineal entre el subíndice "Visión del ciudadano como cliente" y el subíndice "Mayor utilización de tecnologías de la información y comunicación".

El contraste se realiza sobre la hipótesis H_0 (llamada nula) mediante el *p-value*. Utilizando un 99 por ciento de confianza, el error que estaríamos dispuestos a aceptar (y por ende a equivocarnos en la relación planteada) es de 1 por ciento de los casos. Entonces, si el *p-value* es menor a 1 por ciento existe suficiente evidencia estadística para no aceptar como válida la hipótesis nula y concluir que se rechaza, por lo que la relación entre los subíndices es cierta.

La conclusión indica que sí existe una relación positiva entre los subíndices "Visión del ciudadano como cliente" y "Mayor utilización de tecnologías de información y comunicación" y que esta relación se cumple en 99 de cada 100 casos.

Esta es la importancia del *p-value*, pues omitir su análisis e interpretación nos puede llevar a plantear grados de asociación erróneos y, por lo tanto, conclusiones falsas. Por ejemplo, entre los subíndices "Visión del ciudadano como cliente" y "Descentralización" existe una relación positiva de 0.300, lo que indicaría que a medida que se descentralizan las actividades gubernamentales se beneficia más ver al ciudadano como cliente. Sin embargo, esta relación es no significativa (falsa) por el *p-value* de 0.096, que indicaría que de 100 casos solamente en 90 habría una relación cierta y que los restantes 10 casos no lo serían (por aproximación de 9.6 por ciento). Éste es un porcentaje de error muy alto que por lo general el investigador social no acepta. Es aceptable si se trabaja con un nivel de confianza de 95 y 99 por ciento, los cuales indicarían un margen de error de 5 y 1 por ciento, respectivamente.

Del análisis anterior podemos concluir que con 99 por ciento de confianza existen asociaciones positivas entre los subíndices "Visión del

³⁸Las dos hipótesis se redactan de manera complementaria pero el test siempre se hace sobre la hipótesis nula y se redacta de tal forma que se busque rechazarla. En nuestro ejemplo, si la rechazamos damos por cierto que existe relación entre los subíndices en estudio, que es finalmente lo que nos interesa.

ciudadano como cliente" y "Mayor utilización de tecnologías de la información y la comunicación" (0.465) y de "Visión del ciudadano como cliente" con "Rendición de cuentas" (0.616). Asimismo, entre "Mayor utilización de tecnologías de información y comunicación" con "Descentralización" (0.518) y entre "Mayor utilización de tecnologías de información y comunicación" con "Planeación y gestión estratégica" (0.668). La última relación cierta con este nivel de confianza es la que existe entre los subíndices "Descentralización" y "Planeación y gestión estratégica" (0.565) (ver cuadro 74).

Utilizando un nivel de confianza de 95 por ciento las relaciones significativas ocurren entre "Tecnologías de información y comunicación" y "Rendición de cuentas" (0.419); entre "Visión del ciudadano como cliente" y "Contratos" (0.351), y entre "Rendición de cuentas" y "Planeación y gestión estratégica" (0.387) (ver cuadro 74).

De las asociaciones significativas la más alta corresponde a los subíndices "Tecnologías de información y comunicación" con "Planeación y gestión estratégica". Parecería lógico entonces afirmar que el perfil de los funcionarios encargados de tomar decisiones o de implementar programas de modernización administrativa, las decisiones que adopten para utilizar la planeación estratégica en sus oficinas, realizar reingenierías e innovaciones y evaluar el desempeño mediante sistemas, están muy relacionados con el uso de las tecnologías de la información, en particular con el uso de sistemas electrónicos, páginas web, sistemas automatizados y redes gubernamentales.

COMPARACIÓN DEL INGP CON VARIABLES ECONÓMICAS, ADMINISTRATIVAS, SOCIODEMOGRÁFICAS Y POLÍTICAS

La comparación entre el INGP (que muestra el uso de técnicas gerenciales en la administración pública de cada estado) y las variables administrativas léase gasto administrativo, número de dependencias administrativas, cantidad de burocracia (POAP) y número de personas que potencialmente atiende cada burócrata es una comparación "natural" entre variables administrativas. Sin embargo, la comparación del INGP versus variables económicas como el PIB per cápita resulta revelador.

La comparación con variables que califican el bienestar social es una forma extraordinaria para saber si la aplicación de técnicas gerenciales mejora los índices de marginación y de desarrollo humano, que debería ser uno de los objetivos que buscara afanosamente todo gobierno electo por los ciudadanos, pensando en alcanzar una meta social cada vez más alta.

El cuadro 75 muestra las variables consideradas en las que también se encuentran las políticas, como competitividad electoral y partido gubernamental, que permiten analizar los vínculos política-administración, tópico de la muy tratada dicotomía que ha sido objeto de numerosos estudios.

El impacto gerencial en estas variables permitirá verificar de qué forma las innovaciones gerencialistas han permitido mejores condiciones de vida a la población y un impulso en las variables económicas y políticas. El análisis comparativo del INGP con estas variables implicó que cada una de ellas fuera estratificada en tres niveles de acuerdo con el intervalo de confianza para su media. Por ejemplo, al calcular la media de la variable producto interno bruto (PIB) se obtuvo un intervalo de 139.18 a 372.78, que indica con certeza que en 95 por ciento de los casos la media de esta variable se ubica en este rango.

Cuadro 75
Variables consideradas en el análisis del INGP

<i>Económicas</i>	<i>Sociodemográficas</i>	<i>Administrativas</i>	<i>Políticas</i>
1. PIB	4. Población (P)	7. Gastos Administrativos (GA)	12. Competitividad Electoral (CE)
2. PIB per cápita (PIB PC)	5. Índice de Marginación (IM)	8. Número de Dependencias Administrativas (DA)	13. Partido Gobernante (PG)
3. Inversión Extranjera Directa (IED)	6. Índice de Desarrollo Humano (IDH)	9. Población Ocupada en Administración Pública (POAP)	
		10. Porcentaje de la Población Ocupada en algún cargo de Administración Pública (PPOA)	
		11. Número de Personas por Servidor Público (PSP)	

Los estratos para la variable PIB quedaron definidos de la siguiente manera: crecimiento económico bajo cuando el PIB de un estado se ubicaba por debajo de los 139 180 millones de pesos corrientes; crecimiento económico medio cuando el PIB de un estado se ubicaba entre los 139 180 millones y 372 780 millones de pesos, y crecimiento económico alto cuando una entidad federativa superaba en su PIB anual los 372 780 millones de pesos.

Recordemos que en la parte inicial de este capítulo obtuvimos un intervalo para determinar los niveles alto, medio y bajo en la intensidad de cada entidad federativa de acuerdo con el INGP. Si queremos verificar el impacto de las técnicas gerenciales condensadas en el INGP con el PIB, por ejemplo, esperaríamos que en una relación bilateral una entidad federativa tuviera un INGP alto y a la vez un crecimiento económico alto (PIB alto). Este caso indicaría:

1. La acción gubernamental y las medidas que ha tomado el gobierno relacionadas con la NGP han permitido generar las condiciones para tener crecimientos altos del PIB, puede ser mediante la simplificación o modernización administrativa, la creación de empleo, la captación de inversión extranjera, etcétera, que de alguna forma han incidido en una mayor producción estatal.
2. También puede indicar que un crecimiento económico alto permitió que el estado analizado pudiera tener las condiciones para disponer de mejores recursos humanos, técnicos y materiales con el fin de favorecer la introducción de técnicas asociadas con la NGP, como la modernización administrativa, la simplificación, la desconcentración, la rendición de cuentas, el uso de nuevas tecnologías y el considerar al ciudadano como un cliente al que hay que satisfacer, que en conjunto hacen que el estado se posicione con un INGP alto.

Pero ¿qué relación existe entre ambas variables?, ¿es posible encontrar niveles altos de intensidad en el INGP y al mismo tiempo niveles altos de intensidad en las variables económicas, políticas y sociales?

Si el nivel de intensidad del INGP coincide con el de las variables de análisis, podríamos concluir una relación positiva entre ambas, aunque de manera intuitiva porque en esta forma de contraste no tendríamos elementos para determinar en qué medida cambia una variable cuando cambia la otra.

El propósito de medir la intensidad de las variables que eventualmente habremos de relacionar con el INGP fue hacer menos complejo el análisis de los elementos para tener una mejor explicación de esta relación con los componentes económicos, socio-demográficos, administrativos y políticos; dividiéndolos en alta, media y baja intensidad, correspondientes a los intervalos de confianza fijados para cada una de las variables.

De esta manera se construyó un cuadro general que dimensionara los niveles de intensidad por cada entidad y por cada variable que seleccionamos para el análisis.

Cuadro 76
Nivel de Intensidad de las variables consideradas
(Valores)

Tipo de variable	Variable	Niveles de intensidad		
		Alto mayor a	Medio	Bajo menor a
Gerencial	Índice de Nueva Gerencia Pública (INGP)	52.37	48.25 - 52.37	48.25
Económicas	PIB 2006 (miles de millones de pesos corrientes)	372.78	139.18 - 372.78	139.18
	PIB per cápita 2004 (pesos a precios de 2003)	17 611	12 609 - 17 611	12 609
	Inversión Extranjera Directa 2008 (millones de dólares)	1 446.11	(-74.27) - 1 446.11	(-74.27)
Sociodemográficas	Población 2005 (millones de habitantes)	4.23	2.22-4.23	2.22
	Índice de Marginación 2005	0.36	-0.36-0.36	-0.36
	Índice de Desarrollo Humano 2004	0.810	0.784-0.810	0.784
Administrativas	Gastos administrativos 2007 (millones de pesos)	12 671.83	5 044.22 - 12 671.83	5 044.22
	Dependencias administrativas	312	221-312	221
	Población ocupada en la administración pública 2003	23 101	8 685-23 101	8 685
	Personas por servidor público	258.30	193.32-258.30	193.32
Políticas	Competitividad electoral	13.99	7.33-13.99	7.33

Intervalos de confianza para determinar los niveles de intensidad de las variables	Notas: -El intervalo de confianza para la media del PIB (255.98) es (139.48-372.78) con un nivel de confianza de 95 por ciento. -El intervalo de confianza para la media del PIB per cápita (15 410) es (12 609-17 614) con un nivel de confianza de 95 por ciento. -El intervalo de confianza para la media de la Inversión Extranjera Directa (685.92) es (-74.27-1 446.11) con un nivel de confianza de 95 por ciento. -El intervalo de confianza para la media de la Población (3.23) es (2.22-4.23) con un nivel de confianza de 95 por ciento. -El intervalo de confianza para la media del Índice de Marginación (0.00003) es (-0.360, 0.364) con un nivel de confianza de 95 por ciento. -El intervalo de confianza para la media del Índice de Desarrollo Humano (0.799) es (0.784 - 0.840) con un nivel de confianza de 95 por ciento. -El intervalo de confianza para la media de los Gastos Administrativos (8 355.16) es (5 044.22-12 671.83) con un nivel de confianza de 95 por ciento. -El intervalo de confianza para la media del Índice de Dependencias Administrativas (267) es (221- 312) con un nivel de confianza de 95 por ciento. -El intervalo de confianza para la media de el Índice de Población Ocupada en la Administración Pública (15 893) es (8 685-23 101) con un nivel de confianza de 95 por ciento. -El intervalo de confianza para la media del Índice de núm. de personas por Servidor Público (225.84) es (193.32-258.30) con un nivel de confianza de 95 por ciento. -El intervalo de confianza para la media de el Índice de Competitividad Electoral (10.66) es (7.33-13.99) con un nivel de confianza de 95 por ciento.
--	---

En el cuadro general, es muy importante no perder la dimensión de la información que se está presentando; por ejemplo, hay “variables económicas” cuya lectura no es tan compleja, es decir, si hay una intensidad alta en PIB, PIB per cápita e inversión extranjera, son reflejo de la riqueza material disponible, sea nacional o individual. Por lo tanto, cuando aquellas entidades posean un índice alto en cualquiera de las tres variables, significa que las condiciones de competitividad de las empresas, el ingreso por persona y el valor monetario de los bienes y servicios producidos por la economía es bueno; al contrario, si el índice es bajo, las condiciones económicas estatales y de las personas no son óptimas.

Por otro lado, en la interpretación de las “variables sociodemográficas”, población, índice de marginación, índice de desarrollo humano, a diferen-

cia de las económicas, un valor alto puede no ser lo óptimo. El índice de marginación permite diferenciar las entidades según el impacto producido por las carencias que padece la población en tres aspectos: acceso a la educación, residencia en vivienda digna y percepción de ingresos monetarios; por lo tanto, un valor alto significa que dicha entidad tiene problemas por solucionar en dichas áreas.

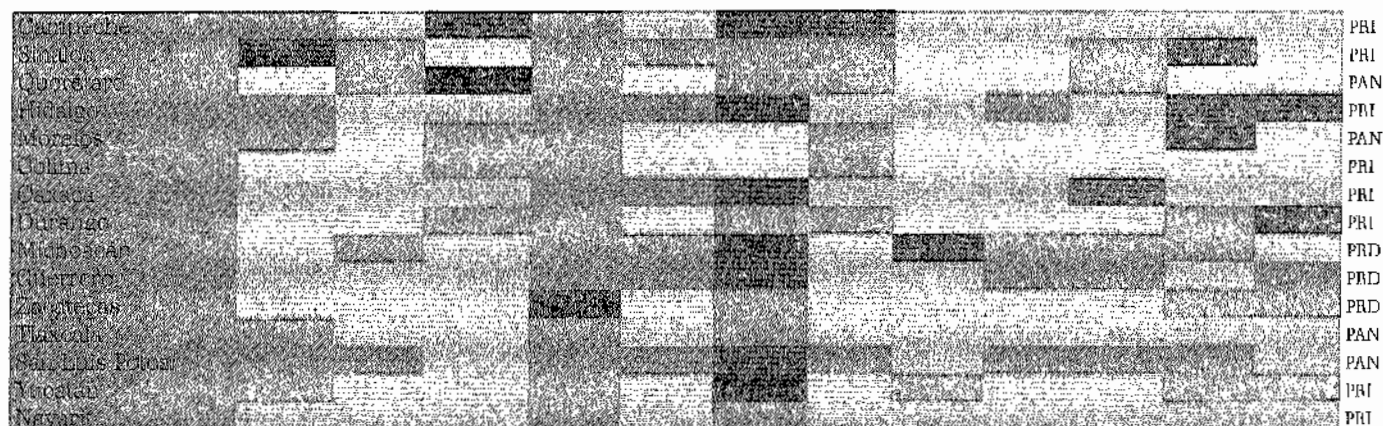
En cuanto al índice de desarrollo humano, califica la calidad de vida de la población, esto es, mide el bienestar de las capacidades básicas que poseen los seres humanos, a través de tres indicadores: la esperanza de vida al nacer, el nivel de educación que incluye la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación, y el nivel de vida medido por el PIB per cápita.

Para las "variables administrativas", gasto administrativo, dependencias administrativas, población ocupada en la administración pública, número de personas por servidor público emitir algún juicio de valor resultaría subjetivo si no se interpretan a la luz de un parámetro de comparación.

Respecto a los intervalos de intensidad de las "variables políticas", como competitividad electoral, valor alto implica que su comportamiento electoral es inestable, porque existe un gobierno dividido, y la disputa electoral es fuerte y no existe una preferencia clara; un valor bajo significa que el sistema de partidos está bajo el yugo de un partido dominante y la competencia electoral es muy pobre.

Como observamos, existe una gran gama de opciones y de interpretaciones entre las variables que hasta aquí hemos considerado; sin embargo, hay que reiterar que el manejo de la información es muy importante, siempre y cuando encuentre una buena orientación y un buen objetivo a perseguir.

A continuación se presenta el cuadro general de los niveles de intensidad de las variables consideradas, por entidad federativa.



¹ Índice de Intensidad de Nueva Gerencia Pública

² Producto Interno Bruto: 2006 Miles de millones a pesos corrientes

³ Producto Interno Bruto por persona 2004; Pesos a precios de 2003

⁴ Inversión Extranjera Directa: 2008 Millones de dólares

⁵ Población: 2005 (millones de habitantes)

⁶ Índice de Marginación 2005

⁷ Índice de Desarrollo Humano 2004

⁸ Gasto administrativo: 2007 (millones de pesos)

⁹ Dependencias administrativas

¹⁰ Población Ocupada en la Administración Pública

¹¹ Número de personas por servidor público

¹² Competitividad electoral

¹³ Partido gobernante

Alto

Medio

Bajo

ANÁLISIS COMPARATIVO POR PARTIDO POLÍTICO

La información recopilada fue clasificada por medio de la filiación partidista del Ejecutivo en turno, con el fin de determinar si las entidades federativas siguen o no principios de la nueva gerencia pública en función de la ideología partidista. Por ende, las tres fuerzas políticas que se identificaron son el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El orden en el que se mencionan no es aleatorio, sino que corresponde a la antigüedad de su registro.

La clasificación permite tener un mejor control sobre la investigación, pues si bien es cierto cada entidad federativa presenta características heterogéneas, se buscó un factor común para uniformarlas; de ahí la necesidad de introducir el partido político gobernante como pauta para relacionarlo con el INGP y las demás variables utilizadas –económicas, sociodemográficas, políticas y administrativas–. Las conclusiones que obtengamos mostrarán cuál es la tendencia que están siguiendo los partidos políticos, para comprobar la hipótesis de si los gobiernos panistas utilizan las técnicas gerenciales como impulsores de la visión empresarial dentro de las prácticas administrativas gubernamentales, y si éstas repercuten favorablemente en la ciudadanía.

ENTIDADES GOBERNADAS POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (PAN)

Existe una composición heterogénea en las entidades federativas gobernadas por el Partido Acción Nacional; no obstante, en la medición de la NGP en sus procesos administrativos, los gobiernos panistas tienen una tendencia a alcanzar un índice alto o medio. Esta explicación la podemos justificar por la visión favorable de este partido hacia la administración empresarial, para orientar al sector público con acciones gerenciales de modernización a través de la implementación de tecnologías de información y comunicación, sistemas de gestión de calidad, simplificación de procesos, mejora regulatoria, entre otras.

El Partido Acción Nacional gobierna hasta junio de 2009 a una población de 22 245 469 habitantes en ocho entidades federativas, de las cuales

Cuadro 78

Niveles de intensidad de las variables consideradas por entidad federativa gobernada por el Partido Acción Nacional

[illegible]

cuatro se desempeñan con un INGP alto, tres con uno medio y sólo Querétaro con un índice bajo; el gasto administrativo total de estos estados se estima en 45 164.18 millones de pesos y sus niveles de competitividad electoral tienden a ser bajos.

Del anterior cuadro concluimos que Jalisco, Aguascalientes, Guanajuato y Baja California (4), tienen un índice de intensidad de nueva gerencia pública alto; Morelos, Tlaxcala y San Luis Potosí (3), tienen un INGP medio, y Querétaro tiene un INGP bajo.

Características económicas

Producto interno bruto (PIB)

Jalisco tiene un producto interno bruto (PIB) alto; Guanajuato, Baja California, Querétaro y San Luis Potosí (4), tienen un PIB medio, y Aguascalientes, Morelos y Tlaxcala (3) tienen un PIB bajo.

Producto Interno Bruto por persona (PIB pc)

Aguascalientes, Baja California y Querétaro (3), tienen un Producto Interno Bruto por persona (PIB pc) alto; Guanajuato, Tlaxcala y San Luis Potosí (3), tienen un PIB pc bajo, y Jalisco y Morelos (2), tienen un PIB pc medio.

Inversión Extranjera Directa (IED)

Las ocho entidades federativas tienen una IED de índice medio.

Características sociodemográficas

Población

Jalisco y Guanajuato (2), tienen un índice de población alto; Baja California y San Luis Potosí (2), tienen un índice de población medio, y Aguascalientes, Querétaro, Morelos y Tlaxcala (4), tienen un índice de población bajo.

Índice de Marginación (IM)

San Luis Potosí tiene un índice de marginación (IM) alto; Guanajuato, Querétaro y Tlaxcala (3), tienen un índice de marginación medio, y Jalisco, Aguascalientes, Baja California y Morelos (4), tienen un índice de marginación bajo.

Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Aguascalientes y Baja California (2), tienen un índice de desarrollo humano alto; Guanajuato y Tlaxcala (2), tienen un índice de desarrollo humano bajo, y Jalisco, Querétaro, Morelos y San Luis Potosí (4), tienen un índice de desarrollo humano medio.

Características administrativas

Gasto administrativo

Jalisco tiene un gasto administrativo alto; Aguascalientes, Querétaro, Morelos, Tlaxcala y San Luis Potosí (5), tienen un gasto administrativo bajo, y Guanajuato y Baja California (2), tienen un gasto administrativo medio.

Dependencias administrativas (DA)

Jalisco y Guanajuato (2), tienen un índice de dependencias administrativas alto; Aguascalientes y San Luis Potosí (2), tienen un índice de dependencias administrativas medio, y Baja California, Querétaro, Morelos y Tlaxcala (4), tienen un índice de dependencias administrativas bajo.

Población ocupada en la administración pública (POAP)

En Aguascalientes, Morelos y Tlaxcala (3), el índice de población ocupada en la administración pública es bajo, mientras que en Jalisco, Guanajuato, Baja California, Querétaro y San Luis Potosí (5), el índice de población ocupada en la administración pública es medio.

Número de personas por servidor público

En Jalisco, Aguascalientes, Guanajuato y Morelos (3), hay un número alto de personas por servidor público; en Baja California, Querétaro y Tlaxcala (3), existe un bajo número de personas por servidor público, y en San Luis Potosí, el índice de personas por servidor público es medio.

Características políticas

Competitividad electoral

Aguascalientes y Guanajuato (2), tienen un alto índice de competitividad electoral; mientras que Jalisco, Baja California, Querétaro, Morelos,

Tlaxcala y San Luis Potosí [6], tienen un bajo índice de competitividad electoral.

ENTIDADES GOBERNADAS POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI)

En los 18 estados gobernados por el PRI hasta junio de 2009 hay diversidad en cuanto a sus características, económicas, sociodemográficas, administrativas, políticas y su índice de intensidad de nueva gerencia pública (INGP).

El Estado de México, Nuevo León, Veracruz y Sinaloa [4], tienen un índice de intensidad de nueva gerencia pública alto; Sonora, Tamaulipas, Quintana Roo, Campeche, Hidalgo, Yucatán [6], tienen un INGP medio, y Coahuila, Chihuahua, Puebla, Tabasco, Colima, Oaxaca, Durango y Nayarit [8] tienen un INGP bajo.

Características económicas

Producto interno bruto (PIB)

El Estado de México y Nuevo León [2], tienen un producto interno bruto (PIB) alto; Coahuila, Sonora, Chihuahua, Tamaulipas, Puebla, Veracruz y Sinaloa [7], tienen un PIB medio, y Quintana Roo, Campeche, Tabasco, Yucatán, Hidalgo, Colima, Oaxaca, Durango y Nayarit [9] tienen un PIB bajo.

Producto interno bruto por persona (PIB pc)

Coahuila, Nuevo León, Sonora, Chihuahua, Quintana Roo, Campeche [6], tienen un producto interno bruto por persona (PIB pc) alto; el Estado de México, Puebla, Veracruz, Hidalgo, Tabasco, Oaxaca, Sinaloa, Yucatán, Nayarit [9], tienen un PIB pc bajo, y Tamaulipas, Colima y Durango [3], tienen un PIB pc medio.

Inversión extranjera directa (IED)

Las 18 entidades federativas tienen una IED de índice medio.

Cuadro 79

Niveles de intensidad de las variables consideradas por entidad federativa gobernada por el Partido Revolucionario Institucional

Variables	Económicas				Sociodemográficas			Administrativas			Políticas		
Entidad	INGP ¹	PIB ²	PIB pc ³	IED ⁴	P ⁵	IM ⁶	IDH ⁷	GA ⁸	DA ⁹	POAP ¹⁰	FSP ¹¹	CE ¹²	PG ¹³
Estado de México													PRI
Coahuila													PRI
Nuevo León													PRI
Sonora													PRI
Chihuahua													PRI
Tamaulipas													PRI
Puebla													PRI
Quintana Roo													PRI
Veracruz													PRI
Tabasco													PRI
Campeche													PRI
Sinaloa													PRI
Hidalgo													PRI
Colima													PRI
Oaxaca													PRI
Durango													PRI
Yucatán													PRI
Nayarit													PRI

¹ Índice de Intensidad de Nueva Gerencia Pública

² Producto Interno Bruto: 2006 Miles de millones a pesos corrientes

³ Producto Interno Bruto por persona 2004; Pesos a precios de 2003

⁴ Inversión Extranjera Directa: 2008 Millones de dólares

⁵ Población: 2005 (millones de habitantes)

⁶ Índice de Marginación 2005

⁷ Índice de Desarrollo Humano 2004

⁸ Gasto administrativo: 2007 (millones de pesos)

⁹ Dependencias administrativas

¹⁰ Población Ocupada en la Administración Pública

¹¹ Número de personas por servidor público

¹² Competitividad electoral

¹³ Partido gobernante

 Alto

 Medio

 Bajo

Características sociodemográficas

Población

El Estado de México, Puebla y Veracruz (3), tienen un índice de población alto; Nuevo León, Coahuila, Hidalgo, Sonora, Tamaulipas, Chihuahua, Oaxaca, Sinaloa (8), tienen un índice de población medio, y Quintana Roo, Tabasco, Campeche, Colima, Durango, Yucatán y Nayarit (7), tienen un índice de población bajo.

Índice de marginación (IM)

Puebla, Veracruz, Hidalgo, Campeche, Tabasco, Oaxaca, Yucatán (7), tienen un índice de marginación (IM) alto; Quintana Roo, Sinaloa, Durango y Nayarit (4), tienen un índice de marginación medio, y Estado de México, Nuevo León, Coahuila, Sonora, Tamaulipas, Chihuahua, Colima (7), tienen un índice de marginación bajo.

Índice de desarrollo humano (IDH)

Coahuila, Nuevo León, Sonora, Chihuahua, Tamaulipas, Quintana Roo y Campeche (7), tienen un índice de desarrollo humano alto; Puebla, Veracruz, Hidalgo, Tabasco, Oaxaca, Yucatán y Nayarit (7), tienen un índice de desarrollo humano bajo, y Estado de México, Sinaloa, Colima y Durango (4), tienen un índice de marginación medio.

Características administrativas

Gasto administrativo

El Estado de México, Coahuila, Puebla, Veracruz y Tabasco (5), tienen un gasto administrativo alto; Tamaulipas, Quintana Roo, Campeche, Sinaloa, Hidalgo, Colima, Oaxaca, Durango y Nayarit (9), tienen un gasto administrativo bajo, y Nuevo León, Sonora, Chihuahua, Yucatán (4), tienen un gasto administrativo medio.

Dependencias administrativas (DA)

El Estado de México, Coahuila, Sonora, Puebla, Quintana Roo y Tabasco (6), tienen un índice de dependencias administrativas alto; Hidalgo y Tamaulipas (2), tienen un índice de dependencias administrativas medio, y

Nuevo León, Chihuahua, Veracruz, Campeche, Sinaloa, Colima, Oaxaca, Durango, Nayarit y Yucatán (10), tienen un índice de dependencias administrativas bajo.

Población ocupada en la administración pública (POAP)

El Estado de México y Oaxaca (2), el índice de la población ocupada en la administración pública es alto; Quintana Roo, Campeche, Hidalgo, Colima, Durango, Yucatán y Nayarit (7), tienen bajo índice de población ocupada en la administración pública, y en Nuevo León, Coahuila, Puebla, Veracruz, Sonora, Tamaulipas, Chihuahua, Tabasco, Sinaloa (9), el índice de población ocupada en la administración pública es medio.

Número de personas por servidor público

El Estado de México, Nuevo León, Coahuila, Puebla, Veracruz, Hidalgo, Tamaulipas, Chihuahua y Sinaloa (9), hay un número alto de personas por servidor público (sobrepasan a los servidores públicos); en Sonora, Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Colima, Oaxaca y Nayarit (7), existe un bajo número de personas por servidor público, y en Durango y Yucatán (2), el índice de personas por servidor público es medio.

Características políticas

Competitividad electoral

El Estado de México, Coahuila, Nuevo León, Chihuahua, Tamaulipas, Hidalgo y Durango (7), tienen un alto índice de competitividad electoral; por su parte, Sonora, Quintana Roo, Veracruz, Campeche, Sinaloa, Colima, Oaxaca y Nayarit (8), tienen un bajo índice de competitividad electoral, y Puebla, Tabasco y Yucatán (3), ostentan un índice medio de competitividad.

ENTIDADES GOBERNADAS POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (PRD)

El espacio geopolítico del Partido de la Revolución Democrática se traduce en seis estados, incluido el Distrito Federal. A nivel municipal gobierna 13 por ciento de los municipios del país, es decir 319, más 14 de las 16 dele-

gaciones del Distrito Federal. La población que comprende este espacio geopolítico es de casi 22 millones de personas, 21 por ciento de la población nacional, ubicándose como la tercera fuerza política.

El estado a cargo del PRD que llama la atención por tantos valores altos es el Distrito Federal, que acapara gran cantidad de recursos. Su gasto administrativo representa 63.5 por ciento del total del PRD y 17 por ciento del gasto administrativo total nacional, considerando que su PIB representa 22 por ciento del PIB nacional. Demográficamente, el Distrito Federal representa casi 40 por ciento de la población total gobernada por el PRD. Los casi nueve millones de habitantes cuentan con un índice de marginación bajo y un índice de desarrollo humano alto, lo cual es reflejado en un PIB per cápita alto.

Un dato que nos llamó la atención es que de las seis entidades, cuatro tienen un IDH bajo con un IM y un INGP también bajo, salvo Chiapas y Zacatecas. Algo coherente, si observamos su índice de marginalidad, que se puede explicar por su PIB per cápita, que también es bajo, aunque Zacatecas tiene un índice de inversión extranjera alto en comparación con Guerrero y Michoacán, posiblemente por la cantidad de remesas que provienen de nuestros connacionales en el extranjero y que pueden dedicarse a la implementación de negocios familiares.

Cuadro 80

<i>Entidad federativa</i>	<i>Inversión extranjera directa 2008 (millones de dólares)</i>	<i>Índice de marginación 2005</i>	<i>Índice de desarrollo humano 2004</i>
Baja California Sur	123.50	-0.719	0.8332
Chiapas	0.50	2.326	0.7185
Distrito Federal	11 925.50	-1.505	0.8837
Guerrero	0.60	2.412	0.7390
Michoacán	24.30	0.457	0.7575
Zacatecas	1 490.30	0.160	0.7720

La población parece tener rasgos en común con el número de dependencias administrativas y la población ocupada en la administración pública. Los estados perredistas parecen comportarse homogéneamente, puesto que presentan los mismos valores en dichos índices.

La competitividad electoral tiende a ser baja, es decir, los estados gobernados por el PRD tienden a ser dominantes electoralmente; sólo el Distrito Federal tiende a ser competitivo.

En las seis entidades federativas gobernadas por el PRD se puede apreciar diversidad en cuanto a sus características económicas, socio-demográficas, administrativas y políticas.

En el INGP, Chiapas es el único estado con un valor alto; Baja California Sur tiene un índice medio, y por último, Zacatecas, el Distrito Federal, Guerrero y Michoacán tienen un índice bajo.

Características económicas

Producto interno bruto (PIB)

Sólo el Distrito Federal tiene un PIB alto; Chiapas, Baja California Sur, Guerrero y Zacatecas cuentan con un PIB bajo y Michoacán cuenta con un PIB medio.

Producto interno bruto por persona (PIB pc)

El Distrito Federal y Baja California Sur cuentan con un PIB pc alto, y Chiapas, Guerrero, Michoacán y Zacatecas con un PIB pc bajo.

Inversión extranjera directa (IED)

El Distrito Federal y Zacatecas tienen un índice alto, y Chiapas, Baja California Sur, Guerrero y Michoacán tienen un nivel bajo.

Características sociodemográficas

Población

El Distrito Federal y Chiapas tienen un alto índice de población; mientras que Baja California Sur tiene un bajo índice de población; Guerrero y Michoacán, por su parte, cuentan con un índice medio de población.

Índice de marginación (IM)

El Distrito Federal y Baja California presentan un alto índice de marginación; por el contrario, Chiapas, Michoacán y Guerrero ostentan un bajo índice de marginación, y sólo Zacatecas tiene un índice de marginación medio.

Índice de desarrollo humano (IDH)

El Distrito Federal y Baja California presentan un alto índice de desarrollo humano; por el contrario, Chiapas, Michoacán, Guerrero y Zacatecas, tienen un bajo índice de desarrollo humano.

Características administrativas

Gasto administrativo (GA)

En el Distrito Federal y Michoacán el gasto administrativo es alto; por su parte, Chiapas, Baja California Sur, Guerrero y Zacatecas presentan un gasto administrativo bajo.

Dependencias administrativas

El Distrito Federal y Chiapas cuentan con un alto número de dependencias administrativas; a su vez, Baja California Sur y Zacatecas tienen un bajo número de dependencias administrativas, y Guerrero y Michoacán cuentan con un índice medio de dependencias administrativas.

Población ocupada en la administración pública (POAP)

El Distrito Federal y Chiapas presentan un alto número de población ocupada en la administración pública; sin embargo, Baja California Sur y Zacatecas tienen un bajo índice de POAP, y Guerrero y Michoacán tienen un índice medio.

Número de personas por servidor público

Michoacán y Zacatecas son las únicas dos entidades cuyo valor es medio; todas las demás entidades mantienen un valor bajo en personas por servidor público.

Características políticas

Competitividad electoral (CE)

Sólo el Distrito Federal tiene un alto índice de competitividad electoral, en el caso contrario, Chiapas y Michoacán tienen un bajo índice de competitividad electoral, y Baja California Sur, Zacatecas y Guerrero cuentan con un índice de competitividad medio.

Cuadro 84

Niveles de intensidad de las variables consideradas por entidad federativa
(Entidades gobernadas por el Partido de la Revolución Democrática PRD)

Variables	Económicas			Sociodemográficas			Administrativas			Políticas			
Entidad	INGP ¹	PIB ²	PIB pc ³	IED ⁴	P ⁵	IM ⁶	IDH ⁷	GA ⁸	DA ⁹	POAP ¹⁰	PSP ¹¹	UE ¹²	PG ¹³
Distrito Federal													PRD
Chiapas													PRD
Baja California Sur													PRD
Michoacán													PRD
Guerrero													PRD
Zacatecas													PRD

¹ Índice de Intensidad de Nueva Gerencia Pública

² Producto Interno Bruto: 2006 Miles de millones a pesos corrientes

³ Producto Interno Bruto por persona 2004; Pesos a precios de 2003

⁴ Inversión Extranjera Directa: 2008 Millones de dólares

⁵ Población: 2005 (Millones de habitantes)

⁶ Índice de Marginación 2005

⁷ Índice de Desarrollo Humano 2004

⁸ Gasto administrativo: 2007 (millones de pesos)

⁹ Dependencias administrativas

¹⁰ Población Ocupada en la Administración Pública

¹¹ Número de personas por servidor público

¹² Competitividad electoral

¹³ Partido gobernante

 Alto

 Medio

 Bajo

El gasto administrativo es predominantemente bajo en estos estados. La excepción a esta regla son el Distrito Federal y Michoacán; sin embargo, existe cierta coherencia con el PIB estatal. La suma del PIB de los estados representa 29 por ciento. De éstos, como se ha dicho, 22 por ciento le pertenece al Distrito Federal y no hay punto de comparación con sus demás afines partidistas, aunque Michoacán, siendo el segundo estado perredista con mayor PIB, al igual que el Distrito Federal, manejan un valor alto en el gasto administrativo.

Cuadro 82

<i>Entidad federativa</i>	<i>Gastos administra- tivos 2007 millones de pesos (b)</i>	<i>Dependencias administrativas (c)</i>	<i>PIB 2006 (miles de millones a pesos corrientes)</i>	<i>Por ciento PIB</i>
Baja California Sur	924.70	125	50.79	0.60
Chiapas	3 583.12	376	132.83	1.70
Distrito Federal	39 710.86	551	1 762.76	22.30
Guerrero	3 751.81	254	130.86	1.70
Michoacán	18 539.33	231	174.73	2.20
Zacatecas	1 413.46	190	61.15	0.80

Índice general de satisfacción ciudadana (IGSC)

La investigación documental llevada a cabo para obtener el INGP se complementó con entrevistas a funcionarios públicos involucrados en el desarrollo de técnicas y acciones gerenciales en las administraciones locales. También se aplicaron dos tipos de cuestionarios en las capitales de las entidades a usuarios de servicios administrativos y público en general; el primero en oficinas gubernamentales (principalmente en Registro Civil y Secretaría de Finanzas, dado que presentan la mayor afluencia ciudadana) y el segundo al público en general. Los resultados obtenidos nos permitieron desarrollar un índice que evalúe la satisfacción del ciudadano respecto a los servicios que brindan las instituciones gubernamentales. Le llamaremos índice general de satisfacción ciudadana (IGSC). Para ello se construirán dos subíndices:

1. Para valorar la percepción respecto de los servicios públicos que brindan los gobiernos estatales. Llamado subíndice ISUSEP.
2. Para conocer la evaluación ciudadana respecto a la forma en que es atendida al acudir a solicitar algún trámite o servicio. Llamado subíndice ISAC.

Con el objeto de aplicar encuestas que nos permitieran medir la satisfacción de los ciudadanos, respecto de los servicios que brinda el gobierno, fue necesario determinar el tamaño de la muestra para cada entidad administrativa.

En estudios sociales, y de acuerdo con la literatura estadística, se considera que una población es infinita si supera las 100 000 personas, para cuyo caso se definiría un tamaño de muestra estándar que garantizaría de

manera apropiada la representatividad de la población en estudio. Es decir, después de 100 000 personas la muestra se acerca a un número fijo sin importar el tamaño final de la población.

En nuestra investigación, considerando un nivel de confianza de 95 por ciento, la muestra se aproximó a 9 604 cuestionarios, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$n = \frac{(P_s Q_s) (t_\alpha)^2}{\text{Término del error}^2} \text{ (Ritchey, 2002: 246)}$$

Donde:

n = tamaño de muestra

t_α = puntuación t que corresponde al nivel de confianza y significancia establecidos; en este caso, para un nivel de confianza de 95 por ciento, corresponde un valor de $t_\alpha = 1.96$

$P_s = p$ (probabilidad de éxito en la muestra)

$Q_s = q$ (probabilidad de fracaso en la muestra)

Término del error = precisión deseada en los resultados que se van a reportar. En este caso se consideró un error reportado de 5 por ciento.

La probabilidad de éxito de la muestra podría determinarse a partir de los resultados obtenidos en una investigación previa, sin embargo, no tenemos disponible tal información. Por lo tanto, en un caso conservador se establece que la probabilidad máxima con que se puede presentar la variable de estudio es de 50 por ciento, es decir, $P_s = 0.5$.

Se pudieron realizar 10 620 cuestionarios distribuidos en las 32 entidades federativas, lo que implica un promedio de 332 por estado.

Al interior de cada entidad se aplicó una muestra proporcional al tamaño de su población, con lo cual se garantizó que la suma total de instrumentos aplicados superara el límite de confianza establecido estadísticamente de 9 604 cuestionarios en total.

CUESTIONARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS

El cuestionario de servicios públicos se enfoca a la evaluación de los servicios que el gobierno está obligado a ofrecer para satisfacer las necesida-

des básicas de la sociedad. A través de ellos calificamos el funcionamiento de la administración, de manera que los resultados nos permitirán conocer las expectativas y las necesidades de los ciudadanos y el grado de cumplimiento de dichos servicios.

Para aplicar este cuestionario se requirió recabar la información a través de un muestreo por etapas.³⁹ En primera instancia, se seleccionó la capital de cada entidad federativa como unidad primaria; posteriormente se seleccionaron, al azar, la colonia y las calles (unidades secundarias) donde se llevaría a cabo la encuesta. Para la selección de los individuos, se realizó un muestreo a discreción,⁴⁰ pues se requería que las personas elegidas contaran con la mayoría de edad debido al carácter de las preguntas.

ATENCIÓN AL CIUDADANO

El cuestionario de atención ciudadana nos permitió evaluar la calidad del trato de los servidores públicos que atienden las oficinas a las que acudieron los encuestados. Para la aplicación de ese cuestionario se visitaron diversas dependencias administrativas que suministraran algún trámite y/o servicio. La selección de los individuos a encuestar se hizo a través de un muestreo accidental,⁴¹ específicamente, se elegían una vez que salían del organismo administrativo al que habían acudido a realizar un trámite o a solicitar un servicio.

EXPLICACIÓN DEL ÍNDICE Y SUBÍNDICE DE SATISFACCIÓN CIUDADANA

El IGSC se compone de dos subíndices: el índice de satisfacción del usuario de servicios públicos (ISUSEP) y el índice de satisfacción por la atención al ciudadano (ISAC). Cada subíndice tiene una metodología específica para

³⁹Muestreo en el cual se elige un cierto número de unidades primarias y a su vez, dentro de éstas, otro número de unidades secundarias, y así sucesivamente, hasta elegir el número de encuestados necesarios.

⁴⁰Para este muestreo se selecciona a los individuos que conocen del tema principal de la encuesta.

⁴¹Muestreo en el que no importan las características de los individuos a seleccionar.

su obtención. Sin embargo, en última instancia a ambos subíndices se aplicó un análisis de componentes principales con el objetivo de agrupar las variables que presentan relaciones entre sí. Para este análisis se requirió obtener dos componentes que clasificaran a las variables según su similaridad.

Para identificar con facilidad las relaciones entre variables se recurrió a la rotación Varimax, donde las variables mejor asociadas tienen pesos elevados. Estos pesos serán las ponderaciones de las variables dentro del componente principal. Cada componente se multiplica por el porcentaje de varianza total que explica; estos resultados se suman para obtener el subíndice. La fórmula es:

$$\text{Subíndice} = \sum (CP_1 \times \text{Varianza de } CP_1) + (CP_2 \times \text{Varianza de } CP_2) + k + (CP_n \times \text{Varianza de } CP_n)$$

Finalmente el índice general de satisfacción ciudadana se obtendrá al sumar los dos subíndices:

$$\text{IGSC} = \text{ISUSEP} + \text{ISAC}$$

ÍNDICE DE SATISFACCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS PÚBLICOS (ISUSEP)

Se propone un índice basado en la evaluación de siete servicios que ofrece el gobierno, considerados en el cuestionario de servicios públicos aplicado a la ciudadanía en cada entidad federativa.

Los servicios considerados para esta investigación son:

- 1) Seguridad pública y tránsito (SP)
- 2) Salud (S)
- 3) Educación (ED)
- 4) Transporte público (T)
- 5) Empleo (EM)
- 6) Vivienda (VV)
- 7) Vialidades (VL)

Las preguntas del cuestionario aplicado a la ciudadanía en general hacen una consulta sobre el servicio público que los ciudadanos consideran

prioritario en su colonia o municipio. Al analizar las respuestas se encontró que el servicio que más importancia tiene para el ciudadano es el de seguridad pública, con 2 344 menciones; le siguen los servicios de empleo y salud con 1 182 y 1 070 menciones, respectivamente (ver cuadro 1).

Ante la dinámica social y la delincuencia que se ha sentido en todo el país, es de suponerse que el servicio de seguridad pública debería considerarse por la ciudadanía como fundamental para el desarrollo y progreso de la sociedad. La inseguridad que sienten los mexicanos en cuanto a su entorno social puede evidenciarse en los resultados de la Quinta Encuesta Nacional sobre Seguridad, realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), que menciona que seis de cada 10 mexicanos dijeron sentirse inseguros en la entidad en la que viven (ICESI, 2008).

En cambio, la percepción de priorizar el servicio de empleo por parte de los ciudadanos encuestados puede deberse a la repercusión, en la economía mexicana, de la crisis económica en Estados Unidos, la cual ha generado una recesión en la actividad económica de las empresas, que las obliga a tomar medidas como recortar las planillas laborales, aumentando así la tasa de desocupación del país, 8.41 por ciento a junio de 2009 (INEGI, 2008), casi cinco puntos más que en 2008 (3.55 por ciento) (INEGI, 2009a).

Por otro lado, los servicios que fueron referidos un menor número de veces en el cuestionario de servicios públicos son educación, vialidades y vivienda, 756 528 y 438 menciones respectivamente; el hecho de que estén en último lugar no significa que se consideren secundarios, sino que frente a la urgencia de tratar los temas de la inseguridad, del empleo y de la salud, la educación en la opinión de los encuestados es menos urgente. Los temas de vialidad y de vivienda parecen tener resultados más evidentes.

Prueba de ello es que en 2008, los organismos nacionales, estatales y municipales de vivienda junto con los intermediarios financieros y las entidades que proporcionan financiamientos hipotecarios estimaron otorgar 1 324 460 créditos y subsidios para adquirir una vivienda, 11.9 por ciento más de los créditos otorgados el año anterior (Calderón, 2008a).

En materia de vialidades, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el apartado "Telecomunicaciones y transportes", del eje "Economía competitiva y generadora de empleos", se establece como objetivo garantizar el acceso y ampliar la cobertura de infraestructura y modernizar la red carretera, así como mejorar su conectividad brindando continuidad a la

Cuadro 83
Servicio prioritario para los usuarios de los servicios públicos
por entidad federativa
(Menciones)

Entidad federativa	Seguridad pública	Salud	Educación	Transporte	Empleo	Vivienda	Vialidades	Otros
Aguascalientes	71	38	30	32	42	18	18	5
Baja California	98	45	32	41	31	30	27	18
Baja California Sur	68	27	19	20	14	15	17	4
Campeche	40	30	16	15	39	10	15	13
Chiapas	40	27	6	7	24	4	2	9
Chihuahua	78	40	22	22	42	16	8	3
Coahuila	111	55	39	38	74	29	29	--
Colima	37	28	17	49	65	10	5	2
Distrito Federal	93	12	9	31	16	9	17	22
Durango	81	15	19	19	62	5	5	5
Estado de México	111	44	30	17	55	13	19	8
Guanajuato	87	17	11	21	43	8	17	2
Guerrero	86	57	32	52	42	17	10	1
Hidalgo	50	17	11	33	29	6	12	26
Jalisco	64	24	22	32	30	4	10	3
Michoacán	45	26	14	19	28	1	7	33
Morelos	74	43	26	47	33	5	8	--
Nayarit	96	50	31	32	49	21	30	5
Nuevo León	94	51	31	26	26	22	23	3
Oaxaca	73	52	72	41	31	9	9	1
Puebla	67	6	9	25	18	6	21	32
Querétaro	65	15	12	10	17	6	7	20
Quintana Roo	46	29	12	18	26	11	13	26
San Luis Potosí	88	38	34	33	34	27	35	26
Sinaloa	103	38	38	30	41	25	39	15
Sonora	101	30	22	31	54	13	11	2
Tabasco	66	20	10	29	21	13	11	3
Tamaulipas	77	50	30	28	58	22	28	3
Tlaxcala	72	50	38	34	54	24	26	6
Veracruz	39	23	17	17	24	9	25	2
Yucatán	69	41	23	38	37	21	15	--
Zacatecas	51	32	22	13	23	9	9	35
Total	2 341	1 070	756	900	1 182	438	528	333

Nota: Se excluyeron las respuestas no contestó / no sabe.

Cuadro 84
Puntuaciones promedio de los servicios públicos por entidad federativa

Entidad federativa	Calificación							Índice de satisfacción
	Seguridad pública	Salud	Educación	Transporte	Empleo	Vivienda	Vialidades	
Aguascalientes	6.15	6.98	7.34	7.00	5.88	6.84	7.44	1.959
Baja California	5.92	6.57	7.32	6.49	7.06	7.85	7.37	2.041
Baja California Sur	6.09	7.34	7.43	5.85	6.56	7.26	7.22	2.003
Campeche	6.40	6.60	7.21	6.38	6.22	6.47	6.54	1.918
Chiapas	5.04	6.09	6.82	6.23	5.31	5.80	6.41	1.712
Chihuahua	6.05	6.92	7.61	5.35	6.22	6.97	7.41	1.941
Coahuila	5.14	6.12	7.19	4.94	6.37	6.63	8.19	1.859
Colima	7.70	7.68	8.39	7.04	6.33	7.22	7.84	2.159
Distrito Federal	4.85	5.88	6.73	5.98	5.10	5.78	6.23	1.660
Durango	5.82	6.94	7.05	6.67	5.28	5.73	7.37	1.834
Estado de México	4.49	5.92	6.46	5.33	4.86	5.51	6.06	1.584
Guanajuato	5.92	6.61	7.15	6.52	4.63	5.44	6.61	1.737
Guerrero	5.09	6.28	6.84	5.71	4.83	5.44	5.59	1.632
Hidalgo	6.21	6.94	7.67	7.12	4.99	6.40	6.35	1.852
Jalisco	5.48	6.61	7.36	5.02	5.68	6.35	6.17	1.777
Michoacán	5.57	6.68	6.10	6.59	5.08	6.31	6.11	1.750
Morelos	5.33	6.51	6.46	6.02	5.41	6.17	6.38	1.752
Nayarit	5.91	7.04	7.27	6.18	6.23	7.04	6.70	1.935
Nuevo León	6.44	7.01	7.76	7.08	6.29	6.21	6.71	1.974
Oaxaca	5.56	5.81	4.69	5.59	5.49	5.69	5.82	1.647
Puebla	5.06	6.58	7.00	5.60	4.98	6.29	5.70	1.691
Querétaro	6.29	6.75	7.21	5.98	6.33	6.54	7.45	1.948
Quintana Roo	5.78	6.78	7.55	6.64	6.49	7.10	6.28	1.947
San Luis Potosí	5.15	6.32	6.64	5.44	5.52	5.83	6.04	1.706
Sinaloa	5.31	7.01	7.44	6.43	6.56	7.02	6.42	1.931
Sonora	6.52	7.31	7.49	6.61	6.68	7.57	7.67	2.083
Tabasco	5.04	7.04	6.97	5.56	5.47	6.25	6.00	1.755
Tamaulipas	6.16	7.10	7.75	5.74	6.13	6.82	6.68	1.933
Tlaxcala	6.24	6.14	7.17	6.58	5.58	6.04	6.44	1.825
Veracruz	6.55	6.88	7.43	6.33	6.04	5.79	7.21	1.924
Yucatán	6.34	6.93	7.44	6.18	6.12	6.64	7.60	1.962
Zacatecas	5.79	6.86	6.77	6.04	4.72	5.94	6.21	1.731
Total	185.39	214.23	227.71	196.22	184.44	204.94	214.22	

circulación a través de la construcción de obras que permitan mejorar los accesos a regiones, ciudades, puertos y fronteras. Por lo que en 2008 la inversión pública y privada en infraestructura carretera fue estimada en 51 007.2 millones de pesos, 64 por ciento más que lo invertido en 2007. La inversión pública se estimó en 44 386.2 millones de pesos; dicha inversión incluye el gasto directo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Gobierno Federal, transferencias a los centros SCT, gobiernos de los estados y municipios, así como recursos de empresas (Calderón, 2008b). A pesar de tan abundante inversión ha habido constantes reclamos por los subejercicios del gobierno federal en materia de infraestructura.

Por otro lado, para evaluar los servicios públicos considerados para esta investigación, el encuestado otorgaba una calificación de 0 a 10 a cada uno de los servicios públicos, tomando al primero como la peor calificación y al segundo como excelente, de tal manera que para cada entidad federativa se obtiene una puntuación media por servicio, la cual será multiplicada por su ponderación correspondiente; una ponderación de 0.20 a cada uno de los tres servicios que los ciudadanos califican como prioritarios y los servicios restantes, obtienen una ponderación de 0.10. A continuación se presentan las puntuaciones promedio.

El servicio mejor evaluado en las 32 entidades federativas es el de educación, que logró alcanzar 227.71 puntos de los 320 posibles en cada servicio; le siguen salud y vialidades con 214.23 y 214.22 puntos. Los servicios peor evaluados fueron transporte, seguridad pública y empleo. El primero obtuvo una puntuación de 196.22, el segundo 185.39 y el último 184.44. El servicio de vivienda quedó en una posición intermedia con 204.94 puntos.

De acuerdo con los resultados en la percepción de los servicios públicos prioritarios, a los servicios seguridad pública, empleo y salud se les otorgó un peso (ponderación) mayor en el cálculo del subíndice, por lo que se obtuvo una nueva matriz de datos. A esta matriz de datos ponderada se le aplicó un análisis de componentes principales y se detectó que los dos componentes considerados explican 75.27 por ciento de la varianza total. El primer componente explica por sí solo 42.38 por ciento de la variabilidad y el segundo 32.89 por ciento.

El primer componente quedó integrado por los servicios educación, empleo, vivienda y vialidades. Al segundo componente lo integraron los servicios de seguridad pública, salud, y transporte.

Las ponderaciones de los servicios públicos asociados al primer componente principal son:

$$CP_1 = 0.574 (ED) + 0.921 (EM) + 0.878 (VV) + 0.750 (VL)$$

Para el segundo componente principal las ponderaciones de los servicios públicos son:

$$CP_2 = 0.782 (SP) + 0.675 (S) + 0.892 (T)$$

Finalmente, el índice de satisfacción del usuario de servicios públicos se obtiene de multiplicar cada componente por la varianza que explica y sumar los resultados, es decir:

$$ISUSEP = (CP_1 * 0.4238) + (CP_2 * 0.3289)$$

Cuadro 85
Índice de satisfacción del usuario de servicios públicos (ISUSEP)

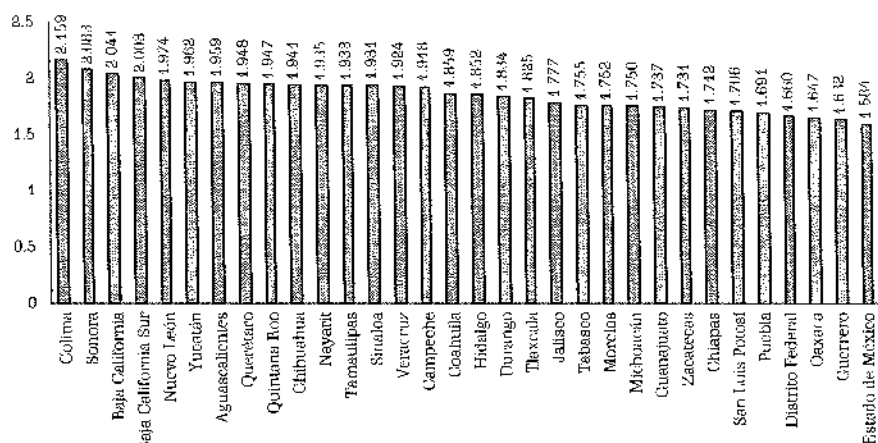
<i>Posición</i>	<i>Entidad federativa</i>	<i>ISUSEP</i>
1	Colima	2.159
2	Sonora	2.083
3	Baja California	2.041
4	Baja California Sur	2.003
5	Nuevo León	1.974
6	Yucatán	1.962
7	Aguascalientes	1.959
8	Querétaro	1.948
9	Quintana Roo	1.947
10	Chihuahua	1.941
11	Nayarit	1.935
12	Tamaulipas	1.933
13	Sinaloa	1.931
14	Veracruz	1.924
15	Campeche	1.918
16	Coahuila	1.859
17	Hidalgo	1.852
18	Durango	1.834
19	Tlaxcala	1.825
20	Jalisco	1.777
21	Tabasco	1.755
22	Morelos	1.752
23	Michoacán	1.750
24	Guanajuato	1.737

Cuadro 85 (Continuación)

Posición	Entidad federativa	ISUSEP
25	Zacatecas	1.734
26	Chiapas	1.712
27	San Luis Potosí	1.706
28	Puebla	1.691
29	Distrito Federal	1.660
30	Oaxaca	1.647
31	Guerrero	1.632
32	Estado de México	1.584

Las entidades mejor calificadas son Colima, Sonora y Baja California con un índice de 2.159, 2.083 y 2.041, respectivamente. Estas puntuaciones denotan que los ciudadanos están más satisfechos con los servicios públicos ofrecidos por el gobierno del estado y que la prestación de éstos ha logrado un notable desarrollo. Cabe señalar que Baja California tiene un INGP alto, Sonora por su parte tiene un INGP medio, mientras que Colima cuenta con un INGP bajo; así que, en primera instancia, pareciera que no necesariamente la mayor satisfacción del usuario está relacionada con la aplicación de técnicas gerenciales.

Gráfica 18
Índice de satisfacción del usuario de servicios públicos (ISUSEP)



Las puntuaciones más bajas las tienen Oaxaca, Guerrero y el Estado de México, con un ISUSEP de 1.647, 1.632 y 1.584, respectivamente, lo que indica que en estas entidades, desde el punto de vista de los ciudadanos, los servicios públicos son precarios o bien son insuficientes. Resalta que el Estado de México tiene una evaluación de nueva gerencia pública alta, mientras que Oaxaca y Guerrero obtuvieron puntuaciones bajas.

NIVEL DE SATISFACCIÓN DEL USUARIO DE SERVICIOS PÚBLICOS (ISUSEP)

Al realizar un intervalo de confianza que pudiera posicionar a los estados de acuerdo con su nivel de satisfacción del usuario de servicios públicos, se identificó que 47 por ciento de los estados tiene un nivel de satisfacción alto; sin embargo, las entidades federativas consideradas con un nivel de satisfacción bajo representan 41 por ciento. Este último porcentaje indica que existen muchos estados que a pesar de realizar esfuerzos para mejorar la prestación de los servicios públicos, no son suficientes ante la demanda de los ciudadanos.

Quadro 86
Nivel de satisfacción del usuario de servicios públicos (ISUSEP)

<i>Alto</i> (mayor a 1.900)	<i>Medio</i> (entre 1.797-1.900)	<i>Bajo</i> (menor a 1.797)
1 Colima (PRI)	16 Coahuila (PRI)	20 Jalisco (PAN)
2 Sonora (PRI)	17 Hidalgo (PRI)	21 Tabasco (PRI)
3 Baja California (PAN)	18 Durango (PRI)	22 Morelos (PAN)
4 Baja California Sur (PRD)	19 Tlaxcala (PAN)	23 Michoacán (PRD)
5 Nuevo León (PRI)		24 Guanajuato (PAN)
6 Yucatán (PRI)		25 Zacatecas (PRD)
7 Aguascalientes (PAN)		26 Chiapas (PRD)
8 Querétaro (PAN)		27 San Luis Potosí (PAN)
9 Quintana Roo (PRI)		28 Puebla (PRI)
10 Chihuahua (PRI)		29 Distrito Federal (PRD)
11 Nayarit (PRI)		30 Oaxaca (PRI)
12 Tamaulipas (PRI)		31 Guerrero (PRD)
13 Sinaloa (PRI)		32 Estado de México (PRI)
14 Veracruz (PRI)		
15 Campeche (PRI)		

El intervalo de confianza para la media del ISUSEP (1.849) es 1.797-1.900 con un nivel de confianza de 95 por ciento.

Al analizar el cuadro anterior, en el que las entidades fueron clasificadas por su nivel de satisfacción del usuario de servicios públicos en tres grupos, observamos que 15 entidades se encuentran en el nivel alto; cuatro con un ISUSEP medio, y 13 con un bajo nivel de satisfacción de servicios públicos.

A simple vista se observa que en el nivel bajo de ISUSEP existe heterogeneidad de las entidades de acuerdo con el partido político en el poder, es decir que no existe una tendencia que pudiera relacionar que un nivel bajo del índice de satisfacción de servicios públicos se deba al partido que gobierna la entidad federativa.

En el nivel alto se encuentra 61 por ciento de las entidades en las que gobierna el Partido Revolucionario Institucional, tres entidades gobernadas por el PAN, que representan 37.5 por ciento de sus entidades, y 16 por ciento de las entidades gobernadas por el PRD.

Para probar lo anterior, se procedió a realizar un análisis de varianza que verifique que el partido gobernante no influye en el nivel alcanzado de satisfacción de servicios públicos por los estados. Los resultados reflejan que no existe evidencia estadística que relacione el ISUSEP con el partido político en el poder ($\text{Sig.} = 0.123 > 0.05$), como puede ser apreciado en el cuadro 87.

Cuadro 87
Análisis de varianza ISUSEP-PG

Variables		Suma de cuadrados	Grados de libertad	Medias cuadráticas	F	Sig.
ISUSEP-PG	Intergrupos	.085	2	.042	2.253	.123
	Intragrupos	.545	29	.019		
	Total	.630	31			

ÍNDICE DE SATISFACCIÓN DE LA ATENCIÓN AL CIUDADANO (ISAC)

El servicio administrativo debe centrarse en la atención que se le brinda al ciudadano para lograr que reciba un servicio excelente. Para evaluar la percepción que tienen los ciudadanos de los servicios administrativos que ofrecen los gobiernos estatales, a través de diversas secretarías o depen-

dencias, se creó un índice de satisfacción de la atención al ciudadano (ISAC), el cual se basa en las calificaciones otorgadas a distintos aspectos que evalúan la prestación de dichos servicios, considerados en el cuestionario de servicios administrativos.

Los aspectos a evaluar fueron:

- Tiempo de atención (TA)
- Calidad del servicio (CS)
- Trato del personal que brinda el servicio (TP)
- Información brindada para realizar el trámite (IT)
- Horario y fecha de atención (HF)

Estos aspectos fueron calificados por el encuestado en una escala de 0 a 10; al igual que para el ISUSEP, la primera se considera como la peor calificación y la segunda como excelente, de modo que para cada entidad federativa se obtiene una puntuación media. Las calificaciones finales se presentan en el cuadro 88.

Los aspectos mejor evaluados por los ciudadanos en las 32 entidades federativas son: "Información brindada para realizar el trámite" y "Trato del personal que brinda el servicio" logrando obtener 268.10 y 247.89 puntos, respectivamente, de los 320 posibles en cada servicio. Los aspectos con menores evaluaciones fueron: "Tiempo de atención" y "horario de atención"; el primero obtuvo una puntuación de 229.55 y el segundo de 227.63. "Calidad del servicio" queda en una posición intermedia con 236.00 puntos.

Por los resultados obtenidos se percibe que la prestación de servicios administrativos es calificada como buena o regular, pues los puntajes que obtuvieron los aspectos evaluados representan más de 70 por ciento del puntaje máximo posible; por ejemplo, el aspecto con menor puntuación fue "Horario y fecha de atención" con 227.63 puntos, que corresponde a 71 por ciento de 320 puntos, que es el máximo que podía obtener cada aspecto. Lo anterior nos indica que los gobiernos estatales están haciendo un esfuerzo porque los ciudadanos reciban un servicio eficiente y de calidad.

Ahora bien, al aplicar la técnica de componentes principales a las puntuaciones obtenidas para los servicios administrativos, se obtuvo sólo un componente principal para estas variables, el cual explica el 91.31 por ciento de la variabilidad total de los datos.

Cuadro 88
Puntuaciones medias de la atención al ciudadano por entidad federativa (ISAC)

Entidad federativa	Calificación					
	Tiempo de atención	Calidad del servicio	Trato del personal	Información proporcionada	Horario de atención	Índice de atención
Aguascalientes	7.253	7.605	7.776	8.243	6.763	32.742
Baja California	7.626	7.390	7.418	8.318	7.399	33.172
Baja California Sur	6.307	6.735	7.451	8.477	7.057	31.261
Campeche	6.262	6.826	7.121	7.446	6.463	29.674
Chiapas	6.535	6.520	6.681	7.909	6.780	29.887
Chihuahua	6.434	7.106	7.625	8.328	6.838	31.557
Coahuila	8.401	8.750	8.750	8.714	8.359	37.441
Colima	8.985	8.861	9.351	9.227	9.062	39.622
Distrito Federal	5.285	5.538	6.096	7.041	5.734	25.761
Durango	8.031	8.380	8.651	8.448	8.693	36.772
Estado de México	8.161	8.458	8.797	8.703	8.693	31.638
Guanajuato	9.109	8.906	9.359	9.042	8.839	39.441
Guerrero	8.594	8.792	8.828	8.349	8.234	37.325
Hidalgo	6.534	6.873	7.463	8.265	5.690	30.236
Jalisco	5.867	6.086	6.527	7.973	5.395	27.600
Michoacán	6.166	6.233	6.739	8.052	5.979	28.763
Morelos	8.267	8.656	8.851	9.323	8.087	37.571
Nayarit	7.866	8.340	8.634	8.732	8.557	36.677
Nuevo León	7.956	7.613	7.882	8.464	7.151	33.984
Oaxaca	7.198	7.599	7.929	8.042	7.566	33.369
Puebla	4.474	4.824	5.562	7.624	4.468	23.263
Querétaro	7.711	7.526	7.581	8.455	6.510	32.847
Quintana Roo	6.624	6.736	7.248	8.704	6.529	31.079
San Luis Potosí	6.390	6.576	7.213	8.165	5.883	29.688
Sinaloa	6.377	6.542	6.942	8.308	6.169	29.781
Sonora	9.062	9.764	9.415	9.236	9.000	40.516
Tabasco	5.730	5.796	6.533	7.704	5.921	27.471
Tamaulipas	8.889	9.094	9.283	9.261	8.906	39.577
Tlaxcala	6.409	6.683	7.445	8.668	6.372	30.851
Veracruz	6.310	6.504	7.039	8.468	6.412	30.112
Yucatán	7.724	7.744	8.093	8.676	7.407	34.476
Zacatecas	7.014	6.948	7.608	7.731	6.738	31.359
Total	229.55	236.00	247.89	268.10	227.63	

Las ponderaciones del componente integrado se muestran a continuación:

$$CP_i = 0.977 (TA) + 0.986 (CS) + 0.988 (TP) + 0.862 (IT) + 0.958 (HF)$$

El índice de satisfacción del usuario de servicios públicos se obtiene de multiplicar el componente por la varianza que explica, es decir:

$$ISUSEP = (CP_i * 0.9134)$$

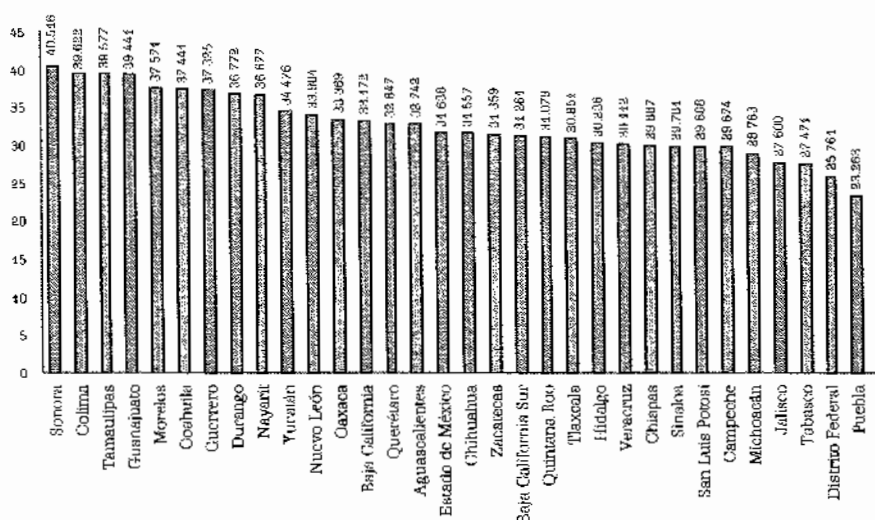
Cuadro 89
Índice de satisfacción de la atención al ciudadano (ISAC)

Posición	Entidad federativa	ISAC
1	Sonora	40.516
2	Colima	39.622
3	Tamaulipas	39.577
4	Guanajuato	39.441
5	Morelos	37.571
6	Coahuila	37.441
7	Guerrero	37.325
8	Durango	36.772
9	Nayarit	36.677
10	Yucatán	34.476
11	Nuevo León	33.984
12	Oaxaca	33.369
13	Baja California	33.172
14	Querétaro	32.847
15	Aguascalientes	32.742
16	Estado de México	31.638
17	Chihuahua	31.557
18	Zacatecas	31.359
19	Baja California Sur	31.261
20	Quintana Roo	31.079
21	Tlaxcala	30.851
22	Hidalgo	30.236
23	Veracruz	30.112
24	Chiapas	29.887
25	Sinaloa	29.781
26	San Luis Potosí	29.688
27	Campeche	29.674
28	Michoacán	28.763
29	Jalisco	27.600
30	Tabasco	27.471
31	Distrito Federal	25.761
32	Puebla	23.263

Las entidades mejor calificadas en la prestación de los servicios administrativos fueron Sonora, Colima y Tamaulipas con un índice de 40.516, 39.622 y 39.577, respectivamente; estas puntuaciones denotan que los ciudadanos están altamente satisfechos con la manera en que le son brindados los servicios administrativos por parte de diferentes oficinas gubernamentales. Resalta que mientras Sonora y Tamaulipas poseen un INGP alto, Colima tiene un índice de nueva gerencia pública bajo.

Las puntuaciones más bajas las tienen Tabasco, el Distrito Federal y Puebla, con un índice de 27.471, 25.761 y 23.263, respectivamente; estas calificaciones indican que en cuanto a prestación de servicios administrativos, estos estados no otorgan un servicio de excelencia. Destaca que estos estados tienen una evaluación de nueva gerencia pública baja.

Gráfica 19
Índice de satisfacción de la atención al ciudadano (ISAC)



NIVEL DE SATISFACCIÓN DE LA ATENCIÓN AL CIUDADANO (ISAC)

Se realizó un intervalo de confianza que sitúa a los estados de acuerdo con su nivel de satisfacción en la atención. Para este ejercicio, se observó que tan sólo 31 por ciento de los estados tiene un nivel de satisfacción alto,

mientras que 41 por ciento de las entidades federativas consideradas obtuvieron un nivel de satisfacción bajo, es decir que la mayoría de los estados encuentran que la atención de los servidores públicos debe mejorar.

Cuadro 90
Nivel de satisfacción de la atención al ciudadano (ISAC)

<i>Alto</i> (mayor a 34.222)			<i>Medio</i> (entre 31.122-34.222)			<i>Bajo</i> (menor a 31.122)		
1	Sonora (PRI)		11	Nuevo León (PRI)		20	Quintana Roo (PRI)	
2	Colima (PRI)		12	Oaxaca (PRI)		21	Tlaxcala (PAN)	
3	Tamaulipas (PRI)		13	Baja California (PAN)		22	Hidalgo (PRI)	
4	Guanajuato (PAN)		14	Querétaro (PAN)		23	Veracruz (PRI)	
5	Morelos (PAN)		15	Aguascalientes (PAN)		24	Chiapas (PRD)	
6	Coahuila (PRI)		16	Estado de México (PRI)		25	Sinaloa (PRI)	
7	Guerrero (PRD)		17	Chihuahua (PRI)		26	San Luis Potosí (PAN)	
8	Durango (PRI)		18	Zacatecas (PRD)		27	Campeche (PRI)	
9	Nayarit (PRI)		19	Baja California Sur (PRD)		28	Michoacán (PRD)	
10	Yucatán (PRI)					29	Jalisco (PAN)	
						30	Tabasco (PRI)	
						31	Distrito Federal (PRD)	
						32	Puebla (PRI)	

El intervalo de confianza para la media del ISUSEP (32.672) es 31.122- 34.222 con un nivel de confianza de 95 por ciento.

Los grupos obtenidos por el nivel de satisfacción en la atención se describen a continuación. En el nivel alto de satisfacción se encuentran 10 entidades federativas, en el nivel medio 9, y en el nivel bajo 13.

Al analizar los grupos definidos por el nivel de satisfacción del usuario se identifica que tanto en el nivel bajo como en el nivel medio de ISAC, existe heterogeneidad de las entidades de acuerdo con el partido político que gobierna la entidad. Sin embargo, se observa que en el nivel alto se encuentra 38 por ciento de las entidades gobernadas por el Partido Revolucionario Institucional, 25 por ciento de las gobernadas por el PAN y 16 por ciento de las gobernadas por el PRD.

El análisis de varianza empleado para probar si el partido gobernante influye en el nivel de satisfacción de la atención al ciudadano mostró que no existe evidencia estadística que relacione el ISAC con el partido político que dirige la entidad federativa (Sig. = 0.481 > 0.05).

Cuadro 91
Análisis de varianza ISAC-PG

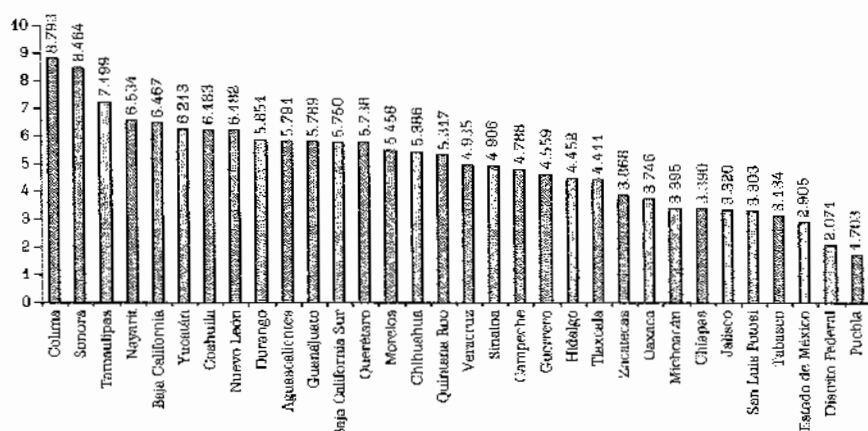
Variables		Suma de cuadrados	Grados de libertad	Medias cuadráticas	F	Sig.
ISUEA-PG	Intergrupos	28.176	2	14.088	.750	.481
	Intragrupos	544.867	29	18.789		
	Total	573.042	31			

ÍNDICE GENERAL DE SATISFACCIÓN DEL CIUDADANO (IGSC)

A partir de los índices obtenidos, tanto para servicios públicos, como para servicios administrativos, se construye un índice general de satisfacción del ciudadano, mismo que nos permitirá dimensionar en una sola medida el grado de satisfacción que tiene la ciudadanía respecto de estos rubros de las administraciones gubernamentales.

Antes de hacer la suma de índices es necesario estandarizar los datos para evitar que el ISUSEP, que es la variable con mayor magnitud, domine al ISAC. Un vez estandarizados se realizó la adición de índices para cada entidad federativa. Algunos de los resultados fueron menores a cero, por lo que para ayudar a la interpretación del IGSC a cada índice se le sumaron cinco puntos.

Gráfica 20
Índice general de satisfacción del ciudadano (IGSC)



Mediante este índice se identificó que los estados de Colima, Sonora y Tamaulipas son los mejor calificados con un índice de satisfacción general de 8.793, 8.464 y 7.199, respectivamente. Destaca que Colima y Sonora tuvieron las primeras dos posiciones, tanto en servicios públicos como en atención a la gente. Por otro lado, llama la atención que Sonora posee un INGP alto, Tamaulipas tiene uno medio y Colima presenta uno bajo.

Las puntuaciones más bajas las tienen el Estado de México, el Distrito Federal y Puebla, con un índice de 2.905, 2.071 y 1.703, respectivamente. Es pertinente señalar que el Distrito Federal y Puebla tienen un índice de aplicación de la nueva gerencia pública muy bajo, mientras que el Estado de México tiene una calificación alta en su INGP.

Cuadro 92
Índice general de satisfacción del ciudadano (IGSC)

<i>Posición</i>	<i>Entidad federativa</i>	<i>IGSC</i>
1	Colima	8.793
2	Sonora	8.464
3	Tamaulipas	7.199
4	Nayarit	6.534
5	Baja California	6.467
6	Yucatán	6.213
7	Coahuila	6.183
8	Nuevo León	6.182
9	Durango	5.851
10	Aguascalientes	5.791
11	Guanajuato	5.789
12	Baja California Sur	5.750
13	Querétaro	5.738
14	Morelos	5.458
15	Chihuahua	5.386
16	Quintana Roo	5.317
17	Veracruz	4.935
18	Sinaloa	4.906
19	Campeche	4.788
20	Guerrero	4.559
21	Hidalgo	4.452
22	Tlaxcala	4.411
23	Zacatecas	3.868
24	Oaxaca	3.746
25	Michoacán	3.395
26	Chiapas	3.390

Cuadro 92 (Continuación)

Posición	Entidad federativa	IGSC
27	Jalisco	3.320
28	San Luis Potosí	3.303
29	Tabasco	3.134
30	Estado de México	2.905
31	Distrito Federal	2.071
32	Puebla	1.703

NIVEL GENERAL DE SATISFACCIÓN DEL CIUDADANO (IGSC)

Para este ejercicio se obtuvo el intervalo de confianza que sitúa a los estados de acuerdo con su nivel general de satisfacción del ciudadano. En el nivel alto se identificó a 41 por ciento de las entidades, mientras que los estados considerados con un nivel de satisfacción bajo representan 31 por ciento; lo cual indica una división prácticamente de la mitad en el número de entidades federativas, puesto que sólo tres de cada 10 entidades se hallan en el nivel medio, situación que plantea un escenario polarizado en lo que respecta a la apreciación ciudadana en torno a su gobierno.

Cuadro 93
Índice general de satisfacción del ciudadano (IGSC)

Alto (mayor a 5.599)	Medio (entre 4.401-5.599)	Bajo (menor a 4.401)
1 Colima (PRI)	14 Morelos (PAN)	23 Zacatecas (PRD)
2 Sonora (PRI)	15 Chihuahua (PRI)	24 Oaxaca (PRI)
3 Tamaulipas (PRI)	16 Quintana Roo (PRI)	25 Michoacán (PRD)
4 Nayarit (PRI)	17 Veracruz (PRI)	26 Chiapas (PRD)
5 Baja California (PAN)	18 Sinaloa (PRI)	27 Jalisco (PAN)
6 Yucatán (PRI)	19 Campeche (PRI)	28 San Luis Potosí (PAN)
7 Coahuila (PRI)	20 Guerrero (PRD)	29 Tabasco (PRI)
8 Nuevo León (PRI)	21 Hidalgo (PRI)	30 Estado de México (PRI)
9 Durango (PRI)	22 Tlaxcala (PAN)	31 Distrito Federal (PRD)
10 Aguascalientes (PAN)		32 Puebla (PRI)
11 Guanajuato (PAN)		
12 Baja California Sur (PRD)		
13 Querétaro (PAN)		

El intervalo de confianza para la media del ISUSEP (5.000) es 4.401-5.599 con un nivel de confianza de 95 por ciento.

Al comparar los niveles de intensidad de este índice con el índice de nueva gerencia pública, encontramos que los estados de Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas poseen tanto un nivel de intensidad de prácticas de nueva gerencia pública alto como un índice de satisfacción del usuario alto. Con un análisis poco profundo podría suponerse que ante una puntuación alta en el INGP debería existir un alto IGSC, es decir, que se esperaría que el uso de prácticas gerenciales en las entidades mexicanas tendría una repercusión en la evaluación de los servicios públicos y administrativos por parte de la ciudadanía. En el lado contrario, Michoacán y Oaxaca obtuvieron un nivel bajo en ambos índices, lo que significaría que a puntajes bajos de INGP corresponden puntajes bajos de IGSC. Sin embargo, no podemos concluir tácitamente esta relación INGP-IGSC por lo que se realizó una prueba estadística para determinar si el nivel de gerencia pública incide en la satisfacción del usuario.

EL RANKING DE LOS ESTADOS

Con información económica, social, administrativa obtenida del INEGI, Conapo, IMCO y CEESP y con la opinión de los ciudadanos encuestados en los estados del país, construimos un ranking de los estados que aunque polémico, nos permite condensar en una matriz diversas evaluaciones que organizaciones gubernamentales y privadas han realizado a las entidades federativas.

El ejercicio de clasificación resultó interesante, porque al realizar la suma de las diferentes posiciones obtenidas por los 32 estados en cada rubro, obtuvimos una calificación global que indica cómo son valoradas las entidades federativas de la república, por las instancias que se mencionan y que tienen reconocimiento a su trabajo, aunque también resulten cuestionables según la óptica desde la que aprecie cada tema.

A continuación mostramos la matriz que se llama el ranking de los estados y se presenta una explicación de la procedencia de cada clasificación (ver cuadro 94).

Cuadro 94

El ranking de los estados. Lugar que ocupan los estados a nivel nacional

Entidad	Indicadores administrativos			Económicas			Sociales		Por la opinión de sus habitantes acerca de:			
	INSP (a)	Por la cantidad de burocratas (b)	Por el número de dependencias de nivel alto y medio (c)	Aportación al PIB Nacional (d)	Tasa de desempleo (e)	Según el Índice de Competitividad (f)	Índice de marginación (g)	IDH (h)	ISUSEP (i)	ISAC (j)	Empre (k)	Clasificación global
Aguascalientes	7	10	19	26	27	5	5	8	5	16	4	5
Baja California	6	19	12	8	24	3	3	3	3	14	16	2
Baja California Sur	10	30	1	29	17	8	9	6	4	19	13	8
Campeche	16	26	5	27	4	17	25	9	15	27	20	20
Chiapas	8	21	27	17	3	30	31	32	26	24	31	31
Chihuahua	27	3	2	5	31	4	10	5	10	17	3	3
Coahuila	25	8	29	10	32	6	4	4	18	6	9	9
Colima	29	31	15	31	9	12	8	12	1	2	23	13
Distrito Federal	22	32	31	1	30	1	1	1	29	31	29	24
Durango	32	17	14	23	19	21	18	15	17	9	22	23
Estado de México	3	6	28	2	25	16	12	18	30	7	27	15
Guanajuato	5	5	30	9	23	29	19	22	20	4	10	17
Guerrero	26	27	20	18	2	28	32	30	31	8	25	30
Hidalgo	19	7	22	24	22	14	28	27	16	22	2	22
Jalisco	4	2	32	4	13	25	6	14	21	29	24	14
Michoacán	31	14	17	13	6	23	23	28	22	28	15	25
Morelos	15	13	10	22	12	19	13	16	25	5	12	11
Nayarit	30	20	4	30	8	13	21	23	12	10	1	12
Nuevo León	2	12	7	3	29	2	2	2	6	12	6	1
Oaxaca	23	25	9	20	1	32	30	31	32	13	30	29
Puebla	28	4	26	7	10	26	26	26	27	32	28	28
Querétaro	24	23	6	16	28	7	16	13	9	15	26	18

Quintana Roo	11	28	24	19	16	11	14	7	8	20	32	19
San Luis Potosí	12	15	18	14	11	18	27	19	28	26	14	21
Sinaloa	9	9	8	15	14	15	15	17	14	25	5	7
Sonora	18	22	25	12	20	10	7	10	2	1	7	6
Tabasco	21	28	23	25	18	24	24	21	23	30	18	32
Tamaulipas	13	11	21	11	21	9	11	11	11	3	8	4
Tlaxcala	17	24	3	32	26	31	17	24	19	21	17	27
Veracruz	1	1	13	6	5	22	29	29	13	23	11	10
Yucatán	14	16	16	21	7	20	22	20	7	11	21	16
Zacatecas	20	18	11	28	15	27	20	25	24	18	19	26

(a) Puntuación obtenida por la aplicación de prácticas de nueva gerencia pública en la administración pública estatal (2009).

(b) Corresponde a la población (2005) entre el personal ocupado en el gobierno estatal (2003).

Los datos de la población fueron obtenidos del INEGI en la publicación *México y sus municipios*, pp. 5, con información del II Censo de Población y Vivienda 2005. http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/municipios/mexympios/MexIICon_1.pdf

Los datos del personal ocupado en el gobierno estatal fueron obtenidos del INEGI en la tabla, *Personal ocupado de los gobiernos estatales*. Disponible en la información estadística en línea del INEGI <http://www.inegi.org.mx/es/contenidos/espanol/ruinas/ept.asp?t=goes04&s=est&c=6853>

(c) Número de dependencias administrativas en el gobierno estatal (2009). Elaboración propia con base en información del portal web de cada entidad federativa.

(d) Porcentaje de PIB que aporta la entidad federativa respecto al PIB Nacional (2008).

Los datos fueron obtenidos del INEGI en la publicación *Producto Interno Bruto por entidad federativa 2001-2006*. Tabla: PIB en Miles de Pesos a Precios Corrientes en Valores Básicos. Pp. 40. http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/pibe2006.pdf

(e) Es la Tasa de Desempleo Abierto que reporta la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (trimestre julio-septiembre de 2009). Datos disponibles en línea. http://www.stps.gob.mx/DGIEI/web/302_0161.htm

(f) Índice de Competitividad Estatal (2008) desarrollado por el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. y publicado en el documento *Competitividad estatal de México 2008, Aspiraciones y realidad: las agendas del futuro*, pp. 20. <http://imco.org.mx/imco/docbase/capitulosPublicaciones/archivo-Capitulo%2889%29.pdf>

(g) Corresponde al Índice de Marginación obtenido por el Consejo Nacional de Población (2005). *Índices de Marginación 2005* (Publicación). Anexo A, pp. 55. <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/AnexoA.pdf>

(h) Corresponde al Índice de Desarrollo Humano obtenido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *Informe sobre Desarrollo Humano. México 2006-2007: migración y desarrollo humano*. (Publicación). Apéndice Estadístico, pp. 166. http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/informes/images/12ApendiceEstadistico_07.pdf

(i) Índice que evalúa la satisfacción del ciudadano respecto a los servicios públicos que brinda el gobierno. Elaboración propia con base en la información obtenida de los Cuestionarios de Servicios Públicos aplicados.

(j) Índice que evalúa la satisfacción del ciudadano respecto a los servicios administrativos que opera el gobierno. Elaboración propia con base en la información obtenida de los Cuestionarios de Servicios Administrativos aplicados.

(k) Índice que evalúa la satisfacción en la realización de trámites según la opinión empresarial (2007). Los datos fueron obtenidos del *Índice de Satisfacción en la realización de Trámites 2007* de la encuesta *La Calidad del Marco Regulatorio en las Entidades Federativas 2007*, realizada por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado. http://www.ccpm.org.mx/consulta/veritas/2009enero/5economia_enero2009.pdf

Conclusiones y sugerencias

1. La aplicación de las técnicas de NGP en los estados de la República y en el Distrito Federal se ha realizado ampliamente. Prácticamente todos los estados han utilizado estas técnicas con un grado variado de intensidad. De las siete estrategias evaluadas, la utilización de tecnologías de la información fue la que más se encontró en práctica en las entidades del país con INGP alto, mientras que en los estados con INGP bajo, la transparencia quizás por su impacto en la opinión pública fue la estrategia más utilizada.

Según nuestro índice de NGP, de un total de 70 puntos posibles, la media de INGP en México es de 50.3 (ver capítulo IV, p. 181), lo que significa que los gobernantes han optado por incorporar aspectos diversos de la NGP, siendo más intensa su aplicación en la última década aunque su declive o disminución de su importancia puede acontecer para el segundo decenio del siglo XXI.

2. En lo que se refiere a la mejoría de la administración pública en los estados, los resultados son discutibles según la opinión que cada analista tenga de la gerencia pública. Pueden ser magros o significativos, pero existen. Sin embargo, a la hora de analizar los datos con el tamiz de las mejoras en las condiciones socioeconómicas de los habitantes, los resultados son claramente insuficientes. La mejora de los indicadores sociales como meta de la administración pública es casi inexistente. No es un referente que se cite con frecuencia en los documentos que analizamos. En todo caso, cuando existe, es el menos claro y el más difícil de vincular con la acción de todos los ámbitos de gobierno.
3. La sistematización y el orden en el trabajo puede ser uno de los beneficios logrados con la introducción de técnicas gerenciales, sobre

- todo a la luz de la aplicación de los modelos de evaluación de la calidad, como los modelos ISO o de los premios otorgados por el gobierno federal a los estados, como el premio Innova e IMDA.
4. Dada la situación actual de la economía en el mundo y en México, y debido al alto porcentaje de pobreza en nuestro país, la evaluación social debería formar parte de los planes de desarrollo de los estados de la república, con metas claras y un seguimiento puntual de las mismas, que se refleje claramente en la acción de sus administraciones públicas.
 5. La aplicación de técnicas gerenciales no tiene relación con una mayor satisfacción del usuario, como la doctrina gerencial postula como deseable: Esto lo concluimos como resultado de la aplicación del índice general de satisfacción ciudadana (IGSC) y de sus dos subíndices, en donde los estados del país con una mayor calificación, no siempre tienen un índice de gerencia pública alto.
 6. El tamaño de las estructuras orgánicas de la administración pública en los estados y el número de servidores públicos por habitante, presentan variaciones profundas entre los estados del país, sin importar el partido que gobierna.
 7. Sugerimos elevar a rango constitucional la obligatoriedad de contar con una Ley Orgánica o la Ley de Administración Pública que contenga metas concretas de mejora social y estímulos y sanciones al incumplimiento.
 8. El beneficio en mejora de la competitividad, es otro de los rubros que debe incluirse a la hora de diseñar la agenda de gobierno. Las metas deben ser claras y factibles, y los servidores públicos deben estar enterados de los propósitos que deben alcanzar.
 9. Conclusiones sobre las páginas web consultadas. La revisión de los portales de Internet de los gobiernos estatales para acceder a los datos referentes a su composición y estructura orgánica, se realizó durante junio de 2009.

CÓMO SE MUESTRAN LAS PÁGINAS WEB

El lector puede estar seguro de que la información aquí presentada es confiable y obedece a lo que las propias entidades federativas han consi-

derado pertinente publicar como parte de sus obligaciones de transparencia. Se realizó un procedimiento riguroso de búsqueda de datos y se trató de contrastar con varios documentos, como lo fueron los propios reglamentos y manuales administrativos a los que se tuvo acceso. Cuando las dudas resultaban de considerables dimensiones, recurrimos a llamar telefónicamente a las entidades, a efecto de corroborar la información.

Para llevar a cabo el rastreo de la información, ingresamos a la página principal de cada gobierno estatal. Pese a las diferencias de diseño, la mayoría muestra una organización adecuada de la información, siendo visualmente atractivos los contenidos de casi todos los portales; sin embargo, muy pocas ocasiones se tuvo acceso directo a las estructuras del aparato del Ejecutivo. La manera más común para encontrar esta información es por medio de los portales de transparencia y de los directorios de servidores públicos. Por lo general, la página principal muestra un apartado específico de "Gobierno", tras el cual despliega un listado de las dependencias del Ejecutivo; sin embargo, no todas las instancias cuentan con una página web, y en otras ocasiones la información mostrada no coincide con el directorio de servidores o con el portal de transparencia.

Durante la revisión se observó que en la parte central de las pantallas correspondientes a los portales gubernamentales se encuentran datos referentes a noticias y a acciones de gobierno, así como accesos directos a servicios y trámites para los ciudadanos, lo cual es bueno ya que se trata de las páginas que interesan a más personas. Sin embargo, se detectó que la disposición de estas opciones obedece a criterios diversos de diseño. De manera análoga, se observa que las páginas de cada dependencia siguen el diseño del portal principal de cada entidad, aunque también hubo discrepancias entre las diversas páginas correspondientes a una misma entidad. Es decir, aun cuando pertenecen a la misma entidad el diseño de las páginas de cada dependencia puede ser muy diferente, lo cual genera confusión en la navegación.

SUGERENCIAS PARA LAS PÁGINAS GUBERNAMENTALES

1. Sería deseable que la información de diversos portales mostrara unidad de criterios para que los ciudadanos tengan posibilidad de navegar de manera ágil y sin caer en confusiones, donde el criterio central sea dar a co-

nocer la información pública y, por lo tanto, los accesos sean más amigables para el ciudadano que visite dichas páginas.

2. Una sugerencia complementaria consiste en instalar accesos directos a las páginas de las dependencias del Ejecutivo y que se haga uso de los motores de búsqueda en las páginas gubernamentales, ya que estas herramientas simplifican en gran medida la navegación y la localización de información sobre temas específicos.

SUGERENCIA: HACIA UN NUEVO MODELO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LA RAZÓN

Innumerables cambios habrán de suceder en México en la segunda década del siglo XXI. En lo que concierne a su administración pública llegó el tiempo de transitar hacia un modelo administrativo que sustituya a la nueva gerencia pública. Hasta ahora, se ha privilegiado ampliamente la búsqueda de una mayor fortaleza gubernamental en los indicadores financieros, económicos y de eficiencia a costa de los indicadores que evalúan los resultados sociales de las políticas gubernamentales. Llegó el momento de pedirle al gobierno que evalúe el efecto que su trabajo tiene en el mejoramiento de las condiciones sociales, esto es importante en los países que como México presentan un deterioro de los índices de marginación (en los que se incluye la pobreza) y que obliga a considerar como nueva prioridad una combinación de atención a la competitividad del país y a la mejora de las condiciones económicas, sociales y culturales de sus habitantes (la aspiración democrática señalada en el Artículo 30. de la Constitución). Someterse a esta evaluación es necesario para mostrar que el gobierno federal y los gobiernos estatales son sensibles ante el deterioro económico de sus ciudadanos en al menos las últimas dos décadas, y que les reconocen su esfuerzo adicional por apoyar el déficit de las finanzas gubernamentales con pagos incrementados de impuestos de diversa índole.

Las experiencias a considerar

A mi parecer, el modelo que ha resultado más exitoso en la última centuria al aplicar estrategias para mejorar la administración pública, sobre todo en

América Latina, fue la llamada reforma administrativa que tiene como antecedente originario el programa de Cooperación Técnica de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que en su Asamblea General de 1948 (durante la posguerra) había reconocido “la necesidad de prestar asistencia técnica en materia de administración pública”.⁴²

Sin duda, un organismo de las Naciones Unidas como su Asamblea General tiene una influencia moral mayor que la que puede tener alguna institución financiera internacional como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que han opinado e influido con sus recomendaciones en las tareas que el Estado y su administración pública deben desarrollar. Sus opiniones, si bien valiosas y especializadas en su área, generalmente enfocan su atención a los temas de fortalecimiento económico y financiero, como es lógico. Sin embargo, los resultados en las condiciones de vida de los habitantes de América Latina han sido devastadores en los últimos años, y esto se considera como un efecto pernicioso de la aplicación de una política errónea y de su instrumento gubernamental que es la NGP, sobre la cual nadie se hace responsable o simplemente se omite el tema como si fuera un efecto indeseable pero incontrolable.

La similitud de estrategias entre reforma administrativa y nueva gerencia pública pero con distinto nombre

El Programa de Reforma Administrativa se aplicó en las décadas de 1950 a 1980 (según el país de América Latina que se analice) y tuvo resultados palpables en cuanto a la sistematización del trabajo del Estado, a su organización y a la atención a sus ciudadanos. Por citar un ejemplo, sobre las estrategias de esa época que ahora cambian de nombre, pero cuya filosofía es la misma, traemos al recuerdo lo que la ONU opinaba sobre la atención al ciudadano, similar a la atención al cliente como estrategia de la NGP.

La NGP predica que la satisfacción del cliente es fundamental para que se considere que el servicio que ofrece el gobierno es adecuado, es decir, tratar al ciudadano como cliente.

⁴²Diana Vicher, *La transformación de la administración pública hispanoamericana: de la reforma administrativa a la reforma gerencial*, 2008, p. 89. Tesis para obtener el grado de doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública.

En otros tiempos se ha opinado de manera similar, y comparando lo que la estrategia de la ONU planteaba al respecto en 1962, subrayaban “la función de servir al público”, como un reflejo del espíritu de respeto y consideración para el ciudadano y un deseo de servirle de acuerdo con la ley.⁴³

Aunque la NGP lo postule como una de sus más importantes estrategias, lo cierto es que a lo largo de la historia los gobiernos se han propuesto atender con eficiencia a los ciudadanos desde hace centurias. Lo novedoso es la denominación de cliente con la que se pretende insistir en que quienes soliciten un servicio al gobierno deben ser atendidos con mucho cuidado y garantizar “su satisfacción como usuarios”, tal y como una empresa se pondría como meta lograr que su cliente esté satisfecho.

El citado manual de la ONU prevenía sobre la necesidad de que el servidor público no tratara con descortesía o altanería a los ciudadanos, sino hacer gala de sensibilidad para atender con la dignidad con la que merecen aquellos que soliciten servicios:

La falta de contactos en el pueblo y de responsabilidad con respecto al mismo no aviva la idea de servir entre los administradores. Por sentirse libres de responsabilidad con respecto a los ciudadanos piensan invariablemente como si a ellos les correspondiera mandarlos, disciplinarlos, dominarlos y hacerles sentir su altanería. Y si accidentalmente prestan un servicio, se sienten inclinados a mirarlo como un acto de caridad en vez de considerarlo como parte de su deber.

Tal actitud es la verdadera antítesis del buen servicio público en el sentido moderno, pero acaso sea la predominante incluso en una administración establecida y estable; de la autoridad emana fácilmente la arrogancia y de la rutina la insensibilidad.⁴⁴

Como en este caso, muchas ideas de ayer y de hoy podrán asimilarse y tomarse lo mejor de unas y de otras para que se aplique un nuevo modelo de administración pública en México.

Para nuestro país, la reforma administrativa, que se expresó con nitidez en el programa presidencial que llevó ese nombre, funcionó en los setenta con gran fuerza. A diferencia de la atomización de esfuerzos que hoy ocurre, el programa citado coordinaba esfuerzos de todos los estados

⁴³Manual de administración pública, *op. cit.*, p. 29.

⁴⁴*Ibidem*, p. 30.

del país y de la Federación en un programa que mostró aceptación y un funcionamiento que aportó eficiencia y eficacia en el uso de los recursos.

Sin invocar nostalgias de un pasado mejor, la idea es que busquemos un modelo administrativo propio sustentado en nuestra experiencia, que apoye las estrategias económicas, financieras y fiscales, pero que coordine los esfuerzos nacionales buscando y logrando a mediano y largo plazos mejoras para los ciudadanos.

El modelo de administración pública para México y sus entidades federativas, debe combinar los aspectos del modelo de la nueva gerencia pública que han resultado claramente positivos, con aquellos aspectos de otros modelos, como el del Manual de Asistencia Técnica de la ONU, que ya han probado su eficacia en nuestro país.

De las siete actividades genéricas que integran nuestro INGP explicadas en el capítulo III, consideramos que existen una docena de acciones que son dignas de ser consideradas en cualquier modelo de administración que se sugiera para México en el futuro. Enseguida las enlisto:

De visión del ciudadano como cliente, las acciones de participación y protección del ciudadano son las más importantes, como los métodos de consulta ciudadana, el referéndum o el plebiscito, las cartas del ciudadano y los órganos autónomos creados para su defensa como el *ombudsman*.

De utilización de tecnologías de información se destacan los sistemas electrónicos de participación del ciudadano, como el de quejas y denuncias, los de compras en la red y los de prestación de servicios gubernamentales.

En cuanto a descentralización la participación ciudadana en los procesos administrativos y de decisión y los de empoderamiento resultan atractivos.

En la rendición de cuentas, los sistemas de evaluación del desempeño y la realización de auditorías deberían considerarse en toda propuesta de modelo.

Finalmente, de las acciones de transparencia, la normatividad que le permita al ciudadano acceder a la información que necesita y la calidad de la información pública son factores muy importantes en los ejercicios de transparencia que los gobiernos estatales realizan.

Por el lado de la experiencia de la asistencia técnica de los años sesenta, el manual de la ONU debería ser revisado y los resultados positivos de la aplicación de la reforma administrativa en América Latina deberían ser considerados para reformar lo que sea útil a México.

La creación de los institutos nacionales de administración pública, de un Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, de unidades de organización y métodos, de instrumentos como los manuales de organización y procedimientos, así como la sistematización del trabajo en todo el país por comparación a la actual pulverización de esfuerzos en México, desperdicia recursos y propicia desacuerdos para casi cualquier tema.

A propósito de la celebración del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución, deberían recogerse las experiencias nacionales de antaño que han sido valiosas, como el servicio profesional del virreinato, los planteamientos sobre administración pública de Luis de la Rosa y de aquellos pensadores y funcionarios mexicanos del siglo XIX y XX que ejercieron la administración pública o escribieron temas importantes.

Se trata de una estrategia que entre sus componentes considera el *back to basics* que practicaron los gobiernos ingleses rescatando sus tradiciones, renovándolas para volverlas a poner en práctica.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), podría recibir una propuesta de México al respecto para obtener apoyo político y si es posible económico, a fin de desarrollar un proyecto que propicie las condiciones y sugiera medidas de mejora de las administraciones públicas en los estados, generando el desarrollo de los países y vinculándolos con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a sus pueblos a forjar una vida mejor, tal y como es el mandato que tiene el PNUD como red mundial de desarrollo.

La intervención de este programa de las Naciones Unidas vendría precedido de una renovada confianza de los gobiernos latinoamericanos en el PNUD, aliviando el desgaste de las instituciones financieras internacionales ahora cuestionadas por los resultados sociales de sus medidas.

Como última sugerencia derivada de esta investigación, deberíamos insistir en proponer que se eleve a rango constitucional la obligatoriedad de que cada estado del país cuente con una ley orgánica de la administración pública, que contenga en su redacción metas claras y concretas para evaluar el porcentaje o grado de cumplimiento del avance en la mejora económica, social y administrativa de sus ciudadanos. Sin duda un reto enorme para la administración pública local y para sus gobernadores, pero muy necesaria ante el difícil escenario que todos enfrentamos en México.

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- ÁLVAREZ CAMPOS, Ricardo y Luis Miguel Martínez Anzures, *Alta calidad en la gestión pública*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2006.
- ÁLVAREZ, Rafael, *Estadística multivariante y no paramétrica con SPSS: Aplicación a las ciencias de la salud*, España, Ediciones Díaz de Santos, 1994.
- ARELLANO GAULT, David, *Gestión estratégica para el sector público, del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- , "Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso", en Omar Guerrero, *Gerencia pública: una aproximación plural*, México, UNAM, 2004.
- BARZELAY, Michael, *La nueva gestión pública, un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- BONNIN, Jean Charles, *Principios de administración pública* (compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero), México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- BOZEMAN, Barry, *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.
- , *La gestión pública, su situación actual* (estudio introductorio de Enrique Cabrero Mendoza), México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- , *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- CABRERO, Orihuela y Ziccardi, *Ciudades competitivas-ciudades cooperativas: conceptos clave y construcción de un índice para ciudades mexicanas*, México, Documentos de trabajo del CIDE, 2003.
- CALDERÓN ORTIZ, Gilberto, *Estado, gobernabilidad y administración pública*, México, Gernika, 2002.

- CHANES NIETO, José, *Introducción bibliográfica a la administración pública*, México, INAP, 1993.
- , *La administración pública de México, la obra de Luis de la Rosa*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2000.
- , *Política y administración* (introduito por Juan René Segura Ricaño), México, Universidad de Guanajuato, 2006.
- CHIAVENATO, Idalberto, *Administración, proceso administrativo*, Colombia, McGraw Hill, 2001.
- CHRISTOPHER, Hood y Michel Jackson, *La argumentación administrativa* (estudio introductorio de Ricardo Uvalle), México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Consejo Científico del CLAD, *La responsabilidad en la nueva gestión pública latinoamericana*, Argentina, Editorial Universidad de Buenos Aires, Sociedad de Economía Mixta, 2000.
- DRUCKER, Peter, *La gerencia, tareas, responsabilidades y prácticas*, Argentina, El Ateneo, 1973.
- , *La gerencia en la sociedad futura*, Colombia, Norma, 2002.
- El Colegio de Michoacán, *Gobiernos locales y reforma del estado en América Latina*, México, (ed.) Willem Assies, 2003.
- FLORES VERA, Juan Antonio, *Estado metrópoli y políticas sociales*, México, Plaza y Valdés, 2007.
- FORTIN, Yvonne y Hugo van Hassel, *Contracting in the new public management*, The Netherlands, IOS Press Ohmsha, 2000.
- GUERRERO, Omar, *La formación profesional de administradores públicos en México*, México, IAPEM/UAEM, 1995.
- , *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Plaza y Valdés/Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.
- , *Gerencia pública en la globalización*, México, Universidad Autónoma del Estado de México/Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2003.
- , *La nueva gerencia pública*, México, Fontamara, 2004.
- HANKE, John y Dean Wichern, *Pronósticos en los negocios*, México, Pearson Education, 2006.
- HUICOCHEA ALANIS, Arturo, *Prospectiva de la administración pública del Estado de México a la luz de la teoría de la organización*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1996.
- Instituto Mexicano de la Competitividad, *Competitividad estatal de México 2006. Preparando a las entidades federativas para la competitividad*, 10 mejores prácticas IMCO.
- Instituto Nacional de Administración Pública, *La administración local en México*, México, INAP, 1997.

- _____, *Informe sobre el desarrollo mundial*, México, INAP, 1997.
- MALTHORA, Narres, *Investigación de mercados: un enfoque aplicado*, México, Pearson Education, 2004.
- MARTÍNEZ VILCHIS, José, "The new public management y los elementos para configurar un estado del arte", en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, núm. 175, 1999, pp. 31-59.
- _____, "La nueva gerencia pública: el modelo de la administración privada aplicado a la administración pública", en *Espacios públicos*, núm. 14, 2004, pp. 8-26.
- _____, *Nueva gerencia pública, un análisis comparativo de la administración estatal en México*, México, UAEM/Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública/Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- MENDENHALL, William et al., *Introducción a la probabilidad y estadística*, México, Cengage Learning Editores, 2007.
- MERINO MAÑÓN, José, *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*, México, INAP, 1988.
- MERINO, Mauricio, "Muchas políticas y un solo derecho", en López Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAL, 2006.
- Ministerio de Administraciones Públicas, *Estructuras orgánicas y funciones de la administración general del estado*, Madrid, MAP, 1997.
- MINTZBERG, Henry, *The rise and fall of strategic planning*, Nueva York, Free Press, 1994.
- MOORE, David, *Estadística aplicada básica*, España, W.h. Freeman and company, 2006.
- MORENO ESPINOSA, Roberto, *Elementos para el estudio de la administración pública estatal en México* (estudio introductorio de Ricardo Uvalle Berrones), México, UAEM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/IAPEM/Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- PERLMAN, Bruce J. y Juan de Dios Pineda, *The new institutionalism in Mexico*, México, The University of New Mexico, 2004.
- RTICHEY, Ferris, *Estadística para las Ciencias Sociales*, Mc Graw Hill, 2002, pp. 246.
- RIVERA LUGO, Roberto Fidel, *Gerencia cataláctica: anatomía de la nueva gerencia pública*, México, Miguel Ángel Porrúa/IAPEM, 2007.
- RIVES, Roberto, *La administración pública de México en su Bicentenario*, México, FUNDAP, 2009.
- RODRIGUEZ KORN, Fabio y Sylvia B. Guillermo Peón, *Aplicaciones del neoinstitucionalismo a problemas públicos locales en México*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2006.

- ROJAS OROZCO, Cornelio, *El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, IAQROO, 2004.
- , *Estudio de la ciencia de la administración*, México, IAPEM/IAPQROO/Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- SANYAL, BIKAS C., *Innovations in university management*, París, Francia, UNESCO, 1995.
- SULBRANDT, José, *El tamaño del sector público en América Latina: un estudio de 11 países*, Caracas, CLAD, 1989.
- SWANSON, Richard A. y Elwood F. Holton III, *Resultados, cómo evaluar el desempeño, el aprendizaje y la percepción en las organizaciones*, México, Editorial Oxford, 1999.
- TAMAYO REY, M. (2005). "Nueva gestión pública y participación social", en *Revista IAPEM*, núm. 61, pp. 13-44.
- UÑA, Octavio, *Diccionario de Sociología*, EISC Editorial, 2004, pp. 959.
- UVALLE BERRONES, Ricardo, *Perspectivas de la administración pública contemporánea*, México, IAPEM, 2007.
- VELASCO MONROY, Santiago, *Administración pública del Estado de México, aparato público y sociedad, poder y cambio, desarrollo y prospectiva, 1824-1992*, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1993.
- VICHER, Diana, *De la reforma administrativa a la reforma neogerencial en Hispanoamérica*, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2009.

Informes de gobierno

- CALDERÓN, Felipe, Segundo Informe de Gobierno, 2008, p. 281.
- , Segundo Informe de Gobierno. Anexo estadístico. Estadísticas Nacionales, 2008, p. 219.
- CAVAZOS, Jesús Silverio, Quinto Informe de Gobierno, 2008.
- OSORIO, Miguel Ángel, Cuarto Informe de Gobierno, 2009.
- PEÑA, Enrique, Cuarto Informe de Gobierno, 2008.

Planes de desarrollo y programas sectoriales

- Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010 del Estado de Aguascalientes. <http://www.aguascalientes.gob.mx/gobierno/PDE2004-2010.pdf>
- Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009 del Estado de Colima. http://www.planearcion.gob.mx/docs/ped/PED_Completo.pdf

Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Federal 2007-2012. http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/proyprogramaGeneralDesarrolloDF2004_2006.pdf

Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011. <http://www.edomex.gob.mx/desarrollosocial/doc/pdf/plandesarrollo.pdf>

Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2011 del Estado de Hidalgo. <http://intranet.e-hidalgo.gob.mx/plan/PLANESTATALDEDESARROLLO2.pdf>

Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009 del Estado de Sonora. <http://www.sonora.gob.mx/portal/Runscript.asp?p=ASP\pg106.asp>

Plan Estatal de Desarrollo de Sinaloa 2005–2010.

Programa Educativo Estatal 2004-2009 del Estado de Colima. <http://www.seco.lima.gob.mx/img/folleto.pdf>

Programa Estatal de Educación 2005 – 2011 del Estado de Hidalgo. <http://intranet.e-hidalgo.gob.mx/siieh/Programas/Dependencias/educacion/Programa%20Estatal%20de%20Educacion.pdf>

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012. http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/proyprogramaGeneralDesarrolloDF2004_2006.pdf

Programa Estatal de Salud 2005 - 2011 del Estado de Hidalgo. <http://intranet.e-hidalgo.gob.mx/siieh/Programas/dependencias/salud/PROGRAMA%20ESTATAL%20DE%20SALUD%20%202005-201101005.pdf>

Documentos de consulta

Acuerdo que crea el Programa para la Innovación y Calidad de la Administración Estatal 2004-2009 http://www.cgeson.gob.mx/SERVICIOS/LEYES/Estatal/acuerdos/acuerdo_crea_prog_innova_calidad.pdf

ICESI, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, *Quinta Encuesta Nacional sobre Seguridad 2008*. <http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-5.pdf>

INEGI, *Anuario de estadísticas por entidad federativa*, 2009.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/AGUASCALIENTES/Leyes/AGSLEY68.pdf>

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. <http://www.asambleadf.gob.mx/is52/010803000061.pdf>

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora. http://www.cgeson.gob.mx/servicios/leyes/Estatal/leyes_organicas/Ley%20026%20Organica%20del%20Poder%20Ejecutivo%20.pdf

Modelo Excellencia 2008. http://www.aguascalientes.gob.mx/excellentia/documentos/ModeloExcellencia_v2008.pdf

Medios electrónicos

Coordinación General de Modernización Administrativa, CGMA (2009) http://www.cgma.df.gob.mx/programas_modernizacion/index.php

INEGI, 2008. Indicadores de Ocupación y Empleo <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Indicadores%20de%20ocupacion%20y%20empleo/2008/Julio/cuadro.pdf>

_____, 2009. Indicadores de Ocupación y Empleo <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Indicadores%20de%20ocupacion%20y%20empleo/2009/Julio/cuadro.pdf>

Sobre el autor

José Martínez Vilchis es doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Administración para el Desarrollo por la Universidad de Birmingham, Reino Unido. Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel 1.

Es autor de diferentes obras como: *Nueva gerencia pública: análisis comparativo de la administración estatal en México*, publicado en noviembre de 2007, así como *Manuales para la gerencia municipal, administración de los servicios públicos municipales, Manuales para la gerencia municipal. Administración de la obra pública municipal*, editados por Banobras en el año 2004. Es coautor de *Sistema de seguimiento y evaluación por resultados para la gestión pública. Estudio de caso* realizado para el gobierno de Bolivia, así como *Estructura y dinámica del poder en el Estado de México* y *El voto ciudadano en el Estado de México*, entre otros.

Fue director de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM y hasta el 14 de mayo de 2009, rector de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Actualmente es consejero electoral del Instituto Electoral del Estado de México.

Índice

RECONOCIMIENTOS	7
PRESENTACIÓN	
<i>Omar Guerrero Orozco</i>	17
I	17
II	18
III	19
IV	21
V	24
INTRODUCCIÓN	25
Las etapas de la investigación	27
Los objetivos	28
Capítulo I	
NOTAS SOBRE EL ESTADO Y LOS ESTADOS	31
Antiguas y nuevas tareas del Estado	31
Socioeconomía de los estados, índice de marginación e índice de desarrollo humano	36
Competitividad en los estados	46
Los premios a la gerencia pública en los estados, otorgados por el gobierno federal	56
El tamaño de la administración pública. Los estudios de los estados	67
Capítulo II	
EN LAS ENTRAÑAS DE LOS GOBIERNOS ESTATALES	75
Tamaño de la estructura orgánica. Análisis del nivel alto y medio, por partido gobernante (información a julio de 2009)	75
Análisis de la estructura orgánica por entidad federativa	86

Gastos administrativos en los estados.	101
¿Quién gobierna?	107
Los programas de modernización administrativa e innovación gubernamental	119
¿Cuántos gobiernan?	132
Capítulo III	
MEDICIÓN DE LA INTENSIDAD DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA.	141
Los criterios de medición	141
Variables	144
Puntaje por actividad genérica (x_1 a x_7), sumatoria de acciones y criterios para obtener el ponderador	148
Subíndices del INGP	149
Medición práctica del INGP	150
Compilación y análisis de información	156
Capítulo IV	
EL ÍNDICE DE NUEVA GERENCIA PÚBLICA EN MÉXICO	179
Análisis general de los resultados del INGP	181
Intensidad del INGP en las entidades federativas	182
Clasificación de cada entidad de acuerdo con el INGP	183
Los estados y su INGP agrupados en alta, media y baja intensidad	184
Principales acciones que han impulsado las entidades federativas en el INGP de acuerdo con su nivel de intensidad	186
Política y administración: la dicotomía en la vida real	187
Análisis del índice de nueva gerencia pública (INGP)	188
Correlación lineal entre subíndices de gerencia pública	190
Comparación del INGP con variables económicas, administrativas, sociodemográficas y políticas	194
Análisis comparativo por partido político	202
Entidades gobernadas por el Partido Acción Nacional (PAN)	202
Entidades gobernadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI)	206
Entidades gobernadas por el Partido de la Revolución Democrática (PRD)	209
Capítulo V	
ÍNDICE GENERAL DE SATISFACCIÓN CIUDADANA (IGSC)	215
Cuestionarios de servicios públicos	216
Atención al ciudadano	217
Explicación del índice y subíndice de satisfacción ciudadana	217

Índice de satisfacción del usuario de servicios públicos (ISUSEP)	218
Nivel de satisfacción del usuario de servicios públicos (ISUSEP)	225
Índice de satisfacción de la atención al ciudadano (ISAC)	226
Nivel de satisfacción de la atención al ciudadano (ISAC)	230
Índice general de satisfacción del ciudadano (IGSC)	232
Nivel general de satisfacción del ciudadano (IGSC)	234
El ranking de los estados	235
 CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS	 239
Cómo se muestran las páginas web	240
Sugerencias para las páginas gubernamentales	241
Sugerencia: hacia un nuevo modelo de administración pública	242
 BIBLIOGRAFÍA	 247
 SOBRE EL AUTOR	 253

*México y sus gobiernos estatales. Dimensión de su administración
y resultados de la gerencia pública*, se terminó de imprimir
en la Ciudad de México durante el mes de septiembre del
año 2010. La edición, en papel de 75 gramos,
estuvo al cuidado de la oficina
litotipográfica de la
casa editora.



