



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN



CAMPUS I

**LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA IMPLEMENTADA AL
REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE
COMERCIO EN CHIAPAS.**

TESIS:

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN
CON TERMINAL EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA:

MARÍA SARA RAMÍREZ MAZARIEGOS.

DIRECTOR DE TESIS:

DR. JULIO ISMAEL CAMACHO SOLIS

TUXTLA GUTIERREZ, CHIAPAS; NOVIEMBRE DE 2013.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS

Facultad de Contaduría y Administración, Campus I

Gestión 2010 – 2014

“Construyendo Valores y Actitudes”



CONTROL ESCOLAR DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; Noviembre 05 de 2013.

Oficio No. D/CIP/CEIP/447/13

**ASUNTO: AUTORIZACIÓN EMPASTADO
DE TESIS.**

**C. MARÍA SARA RAMÍREZ MAZARIEGOS
CANDIDATA AL GRADO DE MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN
CON TERMINAL EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PRESENTE.**

Por este medio me permito informarle que se **AUTORIZA** la impresión de su tesis titulada **“LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA IMPLEMENTADA AL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE COMERCIO EN CHIAPAS”**, toda vez que ha sido liberada según oficio sin número, de fecha septiembre 26 de 2013, suscrito por el Dr. Julio Ismael Camacho Solís, Director de la tesis mencionada.

Cabe mencionar que se ha constatado que ha cumplido con los procedimientos administrativos y académicos relacionados con la modalidad de evaluación propuesta, conforme a lo dispuesto en el Reglamento General de Investigación y Posgrado, y de Evaluación Profesional para los egresados de la Universidad, así como con el Plan de Estudios correspondiente.

ATENTAMENTE

“POR LA CONCIENCIA DE LA NECESIDAD DE SERVIR”

**DR. RAFAEL T. FRANCO GURRIA
DIRECTOR**



F: FCA-01

*Boulevard Belisario Domínguez, Km.1081, Sin Número.
Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, C.P. 29050.
Tel: 52 (961) 61 5 04 40 y 61 5 06 70*



7910-3014

AGRADECIMIENTOS

A DIOS: La fuente principal que me inspira a salir siempre adelante, le agradezco el regalo más preciado que es la vida y su compañía permanente. La fe mueve montañas.

A MIS PADRES: Quienes sin escatimar, me han brindado todo su apoyo, amor y esfuerzo para que continúe mi formación académica, les agradezco infinitamente cada paso que dan junto a mí, son mi mejor ejemplo, mi motivación, el amor de Dios reflejado en la tierra.

A MIS HERMANOS: Que se alegran conmigo por cada logro obtenido, a quienes agradezco su cariño y también les extiendo todo mi apoyo incondicional.

A MI DIRECTOR DE TESIS: Dr. Julio Ismael Camacho Solís con profundo agradecimiento por hacer posible la culminación de un grado más de estudio, por el tiempo dedicado y por haberme brindado su amistad. Mi reconocimiento para Usted.

A TI: Alberto Alfonso, con quien pienso pasar el resto de mi vida te agradezco todo el apoyo, todo tu amor y cada instante compartido.

A TODOS MIS FAMILIARES Y AMIGOS: Que de una forma u otra contribuyeron en la realización de este trabajo y están conmigo sin importar la distancia o el tiempo.

ÍNDICE

“LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA IMPLEMENTADA AL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE COMERCIO EN CHIAPAS.”

INTRODUCCIÓN	IV
--------------	----

CAPITULO I

1. PROBLEMATIZACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.

1.1 Planteamiento del problema de investigación.	1
1.2 Objetivos de investigación.	3
1.2.1 Objetivo general.	3
1.2.2 Objetivos específicos.	3
1.3 Delimitación espacial y temporal.	4

CAPITULO II

2. CONCEPTUALIZACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.

2.1 Teoría de la Administración	5
2.1.1 Escuela Clásica.	6
2.1.2 Escuela de las Relaciones Humanas.	10
2.1.3 Estructuralista o Burocrática.	12
2.1.4 Escuela Cuantitativa.	14
2.2 Administración Pública.	15
2.3 Administración Pública Tradicional, nueva Administración Pública y Gestión Pública.	17
2.4 Nueva Gestión Pública.	20
2.4.1 Origen de la Nueva Gestión Pública.	22
2.4.2 Antecedentes de la Nueva Gestión Pública en México.	25
2.4.3 Concepto de Nueva Gestión Pública.	29
2.4.4 Principios Generadores de la Nueva Gestión Pública.	31

2.4.5 Características de la Nueva Gestión Pública.	34
2.4.6 Modelos de Nueva Gestión Pública.	54
2.4.7 Desventajas de la Nueva Gestión Pública.	65
2.5 Dicotomía Política-Administración.	67
2.6 La Privatización: Endoprivatización y Exoprivatización.	68
2.7 Management.	71
2.8 Reforma Administrativa.	73
2.8.1 Reformas Neo Gerenciales.	79

CAPITULO III

3. CONTEXTUALIZACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.	
3.1 Concepto de Registro Público de la Propiedad y de Comercio.	82
3.2 Origen del Registro Público de la Propiedad.	84
3.3 Panorama Histórico de la Actividad Registral.	85
3.4 Antecedentes del Registro Público en México.	88
3.5 Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas.	91
3.6 Marco Jurídico del Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas.	93
3.7 Importancia del Registro Público	104
3.8 Situación Actual y la Necesidad de su Transformación.	105

CAPITULO IV

4. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	
4.1 Tipo de estudio.	108
4.2 Hipótesis de investigación.	110
4.2.1 Variables.	110
4.3 Selección del universo de investigación y delimitación de la muestra.	111
4.4 Selección, diseño y aplicación de las técnicas de investigación.	112

4.5 Procesamiento de resultados.	115
4.6 Análisis e interpretación	130
4.7 Propuesta o modelo.	135
CONCLUSIÓN	147
BIBLIOGRAFÍA	149

INTRODUCCIÓN.

México, al igual que el resto del mundo, cuenta con instituciones que cumplen, en mayor o menor medida, con su objetivo fundamental que es dar certidumbre a las transacciones realizadas por los ciudadanos. En este sentido, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio en el Estado de Chiapas funge como una institución garante de las actividades comerciales y de propiedad privada de sus ciudadanos.

Sin embargo, cuando las instituciones no cumplen su objetivo, es necesario analizar qué problemas enfrentan, para que se adopten las medidas pertinentes que logren un cambio positivo. El Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas no ha escapado a situaciones de falla e incumplimiento de sus objetivos y en los últimos años, ha sido sujeto de una serie de críticas y cuestionamientos acerca de su actividad.

Resultado de lo anterior, las autoridades del Gobierno del Estado han impulsado programas de modernización para brindar un mejor servicio y cumplir con los requerimientos que plantea el Gobierno Federal, sin embargo estos esfuerzos han sido casi nulos, pues en lugar de mejorar el servicio, se hace cada vez más lento por el aumento de tráfico mercantil y crecimiento poblacional.

El objetivo de la presente investigación es estudiar los conceptos y técnicas de la Nueva Gestión Pública y su enfoque neogerencial para poder dirimir en qué manera, ésta puede contribuir a la pronta modernización, pero sobre todo a mejorar el servicio que brinda esta institución con la finalidad de contribuir al desarrollo social y económico del Estado de Chiapas.

El orden de presentación de las ideas de este trabajo es el siguiente. En la primera parte se plantea la problematización del objeto de estudio, justificando el porqué de nuestra investigación y planteando los objetivos, tanto general, como específicos en un contexto delimitado al Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas. En el segundo apartado se encuentra la conceptualización de nuestro objeto de estudio, partiendo de definir la administración pública, su

evolución, así como todo lo referente a la Nueva Gestión Pública. En tercer lugar se expone la importancia del Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas, desde su definición, historia, hasta el estudio de su situación actual y la necesidad de su transformación. En cuarto lugar se presenta la metodología de investigación que nos sirve como referente para conocer la viabilidad con la que cuenta la Nueva Gestión Pública al ser aplicada al Registro Público de la Propiedad y de Comercio, lo que nos permitirá generar la propuesta de investigación. Por último, se presentan las conclusiones a las que llega el presente estudio.

CAPITULO I

PROBLEMATIZACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

1.1 Planteamiento del Problema de Investigación.

La Nueva Gerencia Pública, Nueva Gestión Pública, Nuevo Manejo Público; en inglés: New Public Management, son las denominaciones que recibe la nueva ola de reformas administrativas, que involucran una gestión por objetivos e introducen métodos empleados en la administración de empresas privadas y las cuales contribuyen a la modernización administrativa de Instituciones Públicas, en la que si bien existen puntos de vista que convergen en su funcionalidad, considero que si se adecuan podrían ayudar a combatir el rezago y mejorar la calidad en el servicio, tal es el caso de El Registro Público de la Propiedad y de Comercio, que es una institución pública de gran importancia, pues en ella se da publicidad a los actos jurídicos que conforme a la ley precisan de este requisito para surtir efectos ante terceros, así mismo se brinda seguridad jurídica en todos los actos susceptibles de inscripción; sin embargo, en nuestro Estado de Chiapas, permea un elevado rezago administrativo. Pese a las reformas al Código Civil y a la publicación de un nuevo reglamento que incorpora tecnologías de la información y reestructura el proceso administrativo; aún se continúa con la falta de certeza y seguridad jurídica en los bienes y actos inscritos en esta institución. Además los usuarios del servicio registral y en general cualquier agente económico, no tienen acceso a la consulta de datos inmobiliarios o mercantiles relevantes para la mejor toma de decisiones, así mismo se fomenta y tolera la corrupción como consecuencia del persistente y elevado rezago y por último el crecimiento de la actividad mobiliaria y mercantil así como el permanente aumento de la demanda de servicios registrales, han rebasado la capacidad de respuesta del Registro Público de la Propiedad y de Comercio. Por tales motivos se pretende estudiar a la Nueva Gerencia Pública para identificar en que aspectos beneficiara a la mencionada Institución puesto que se ha observado la carencia de la calidad en el servicio, los costos elevados, procesos de respuesta lentos además de la falta de transparencia y acceso a la información.

Dentro de la Nueva Gerencia Pública se propone sustituir a una agonizante administración pública burocrática, por un modelo neogerencial moderno que se inserta en un proceso global de transformación del Estado, se ha difundido enérgicamente a nivel mundial como eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas. Si bien es cierto, cuenta con aspectos que vulneran la soberanía del estado, aplicar reformas de iniciativas intra-organizacionales que derivan del gerencialismo y la teoría del agente la cual incluye ideas que versan sobre: Romper con las grandes burocracias, Remplazar las altas jerarquías, descentralizar la autoridad gerencial creando centros presupuestarios, podrían contribuir a la modernización administrativa del Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas.

El Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas, es la Institución destinada a hacer constar y proporcionar seguridad jurídica por medio de la inscripción, los títulos por los cuales se adquiere, transmite, modifica, grava o extingue el dominio, la posesión y los demás derechos reales sobre inmuebles; todos los documentos relativos a los actos o contratos susceptibles de tener alguna repercusión en la esfera de los derechos reales; la constitución del patrimonio familiar y, en general los títulos que la Ley ordene que sean registrados.

De tal forma podemos percibir la gran importancia que tiene en la vida social, política y económica dentro de la administración Pública Estatal. Esta Institución es dependiente de la Consejería Jurídica y Servicios Legales en el Estado de Chiapas, por lo que se considera necesaria la descentralización de la Institución como parte de la Nueva Gerencia Pública para la mejor realización de sus fines de tal forma que la presente investigación está enfocada en mejorar el servicio registral tomando aspectos de las reformas neo gerenciales sin llegar a la privatización de la Institución ya que estas reformas globalizadoras tienen un enfoque con tendencia a la privatización de instituciones del sector público.

1.2 Objetivos de Investigación.

1.2.1 Objetivo general.

Implementar la Nueva Gestión Pública al Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas.

1.2.2 Objetivos específicos.

- Contribuir a la mejora continua en el servicio registral Chiapaneco.
- Proponer la creación de Reformas Neogerenciales en la Legislación Civil del Estado así como en el contenido del reglamento del Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas.
- Analizar las características y principios de la Nueva Gerencia Pública en beneficio del Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas.
- Aportar sugerencias para lograr la modernización administrativa en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas.
- Identificar los problemas actuales, que detienen el desarrollo y modernización en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio en la entidad.
- Generar a través de la investigación la presencia de transparencia en el proceso administrativo dentro del Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas.
- Aplicar aspectos de la Nueva Gerencia Pública en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas.
- Proponer un modelo gerencial adecuado al Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas.

1.3 Delimitación espacial y temporal.

La Nueva Gerencia Pública es un tema extenso que engloba aspectos intra-organizacionales e inter-organizacionales, la nueva “generación” de reformas prioriza una serie de transformaciones “hacia adentro” del Estado, apoyadas cada vez más en las ideas básicas provenientes de las ciencias de gestión o del management, cuya legitimidad como fuente de propuestas para mejorar el desempeño del sector público encuentra sustento en la experiencia “exitosa” acumulada en el sector privado durante las últimas décadas. Así mismo la cultura en países latinoamericanos como México es un factor que obstaculiza la correcta aplicación de dichas reformas, toda vez que suele existir informalidad en el cumplimiento de las leyes. De tal forma que la investigación estará delimitada al análisis de los principios de la Nueva Gerencia Pública, sus modelos, y características, que puedan ser aplicables dentro del RPPC en Chiapas, en su ámbito territorial; analizando el comportamiento tanto de los servidores públicos como de los usuarios durante un tiempo determinado para así conocer la situación actual y adecuar ciertas reformas neo gerenciales al servicio registral con la convicción de que contribuirán a la modernización administrativa y a un servicio de calidad.

CAPITULO II

CONCEPTUALIZACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

2.1 Teoría de la Administración.

La administración ha sido una actividad social que ha crecido continuamente tanto en dimensión como en importancia, la administración ha tenido su desarrollo en la sociedad en general y en las organizaciones en particular, sin distingo de tamaño ni de actividad económica o social. Las organizaciones pueden ser lucrativas o asistenciales, grandes consorcios o microempresas, fabricantes de productos o promotoras de servicios, pero todas ellas tienen la necesidad de la administración; sin la administración, no es posible que una organización logre los fines para los que fue creada.

La administración posee su propio cuerpo de conocimientos, sus métodos para enriquecer ese contenido y sus propósitos. La teoría de la administración está compuesta por una serie de conocimientos aplicables en las organizaciones y se apoya en otras disciplinas, entre ellas la psicología, la sociología, la antropología, el derecho, las matemáticas y la economía.

La teoría de la administración tiene como función brindar un medio para la clasificación de conocimientos administrativos significativos y pertinentes y coadyuva a decidir lo que hay que hacer para actuar mejor como administradores. Sin la teoría de la administración, los administradores únicamente tendrían la intuición, las corazonadas y la esperanza, que son de limitada utilidad en las organizaciones cada vez más complejas.

En la literatura administrativa existen referencias históricas en donde se manifiesta que la administración ha existido desde las primeras civilizaciones, ejemplo de ello son los egipcios con sus monumentales construcciones erigidas 4000 años a.C. Khandwalla (1977) citado por (Chiavenato, 1989).

No fue sino hasta el movimiento de la administración científica, cuando se desarrolló el cuerpo sistemático de conocimientos de la administración.

Numerosas y muy diferentes contribuciones de autores y especialistas han dado como resultado diferentes enfoques de la administración, los cuales han originado el surgimiento de diversas teorías de la administración.

Dado que no hay una teoría de la administración universalmente aceptada, se abordan las escuelas y los enfoques más conocidos de la administración: La escuela clásica, la escuela de las relaciones humanas, la escuela estructuralista y la escuela cuantitativa. Además se incluyen los enfoques de sistemas, contingencias y de calidad, que tratan de integrar las diversas teorías. Aunque prácticamente las escuelas y los enfoques surgieron en sucesión cronológica, los nuevos conocimientos no han sustituido a los antiguos, en buena medida la fusión de conocimientos a sido actitud de los teóricos más recientes, quienes han integrado los conocimientos acumulados.

2.1.1 Escuela clásica.

Según los teóricos de la administración, esta escuela está formada por la administración científica y por la teoría clásica de la administración.

A) Administración científica.

El principal exponente de la administración científica fue Frederick W. Taylor, su teoría la describe en su obra Principios de administración científica escrita en 1911. Taylor (1998) considera que el objetivo principal de la administración es asegurar la máxima prosperidad para el patrón, junto con la máxima prosperidad para cada uno de los empleados.

Según Taylor (1998) las palabras máxima prosperidad están empleadas en su sentido más amplio, para dar a entender no solo grandes dividendos para los patrones, sino también el desarrollo de todas las ramas de la empresa hasta su estado más elevado, de manera que la prosperidad pueda ser general y permanente.

De igual manera, máxima prosperidad para cada uno de los empleados significa no solo salarios más elevados que los que ordinariamente reciben los trabajadores de acuerdo a sus funciones, sino que, lo que aún tiene mayor

importancia, significa también la formación de cada trabajador hasta llegar al estado de su máxima eficiencia, de manera que, hablando en términos generales, sea capaz de hacer la calidad más elevada del trabajo para él, lo hace apto su capacidad natural.

Además criticó a los administradores de su época por seguir un enfoque arbitrario respecto a sus responsabilidades, y a los trabajadores los criticaba por mostrar muy poca voluntad respecto a las normas de trabajo. Hizo hincapié en recomendar que la administración se convirtiera en una ciencia, la cual habría de sustentarse en principios fijos, claramente definidos y bien reconocidos, en lugar de actuar basándose en ideas más o menos claras.

La esencia de la administración científica la constituyen los cuatro principios propuestos por Taylor (1998) que son:

El primero, el desarrollo con una ciencia con reglas rígidas para cada movimiento de cada uno de los trabajadores, y el perfeccionamiento y la estandarización de todos los instrumentos y condiciones de trabajo.

El segundo, la selección cuidadosa y el subsiguiente adiestramiento de los trabajadores hasta convertirlos en trabajadores de primera, y la eliminación de todos los que se niegan o que sean incapaces de adoptar los mejores métodos de trabajo.

El tercero, la ayuda y la vigilancia constante por parte de la dirección y el pago a cada trabajador de una generosa bonificación diaria por trabajar aprisa y por hacer lo que se le diga que haga.

Y el cuarto, una división casi por igual del trabajo y de la responsabilidad entre el trabajador y la dirección. Durante toda la jornada la dirección debe trabajar casi codo con codo con los trabajadores, ayudándolos, alentándolos y despejándoles el camino.

Aunque este modelo resulto polémico, estimulo el pensamiento y el interés por las organizaciones formales y dejó un conjunto de nuevas ideas para promover la eficiencia y la eficacia organizacional.

Para Taylor y sus seguidores el instrumento básico para racionalizar el trabajo de los obreros fue el estudio de tiempos y movimientos. Comprobó que el

trabajo puede ser ejecutado mejor y más económicamente mediante el análisis del trabajo.

Dentro de los seguidores más significativos de Taylor están los esposos Frank y Lillian Gilbreth y Henry Gantt. Los Gilbreth realizaron estudios profundos en el campo de los estudios de fatiga y movimiento, Lillian se concentró además en las formas de promover el bienestar de los trabajadores; para ella la administración científica tenía un fin supremo que consistía en ayudar a los trabajadores a alcanzar su pleno potencial como seres humanos. Por su parte Gantt realizó estudios sobre los hábitos dentro de la industria y creó un sistema de gráficas -Gráficas de Gantt- para el programa de producción (Taylor, 1998).

B) Teoría clásica de la administración.

Aunque la administración científica señaló el camino para una organización más eficiente, su hincapié dejó muchas preguntas sin respuesta para los altos niveles de la administración. Varios teóricos administrativos abordaron esos problemas del proceso administrativo general y del diseño organizacional a comienzos del siglo XX. Lo más importantes fueron Fayol, Mooney y Reiley, y Gulick y Urick (Brown & Moberg, 1983).

Hay diversos elementos comunes en la teoría administrativa clásica. Primero, al igual que Taylor (1998), los teóricos clásicos se interesaban por el proceso de la cooperación eficiente. Segundo, desarrollaron principios y funciones de administración como la espina dorsal de su teoría de las organizaciones. Tercero, consideraron universales a estos principios y funciones, en el sentido de que su aplicabilidad no era afectada por la naturaleza específica o por la misión de cualquier organización. Por último, tuvieron cuidado en distinguir entre la teoría o ciencia de las organizaciones y el arte o técnica de su aplicación.

En el desarrollo de esta área, el trabajo de Fayol (1998), fue el más amplio y el que ha tenido el mayor impacto. Se basó en sus propias experiencias como gerente y trató de desarrollar una teoría total coherente. Lo primero que hizo fue dividir las operaciones de la organización en seis funciones, las cuales están íntimamente interrelacionadas. Estas funciones son: Operaciones técnicas

(producción, fabricación, transformación); operaciones comerciales (compras, ventas, cambios); operaciones financieras (búsqueda y gerencia de los capitales); operaciones de seguridad (protección de los bienes y de las personas); operaciones de contabilidad (inventario, balance, precio de costo, estadística, etc.); operaciones administrativas (previsión, organización, dirección, coordinación y control).

El interés de Fayol (1998), se centró en esta última actividad pues, a su juicio, las destrezas administrativas habían sido el aspecto más descuidado de las operaciones de la empresa. Definió la administración a partir de cinco funciones: Planeación, organización, dirección, coordinación y control.

Eligió con cuidado la designación principios de la administración en lugar de los términos reglas o leyes:

“Emplearé con preferencia la palabra *principios*, despojándola de toda idea de rigidez. No hay nada rígido ni absoluto en materia administrativa; todo es en ella cuestión de *medida*. No hay que aplicar casi nunca dos veces el mismo principio en condiciones idénticas: es preciso tener en cuenta circunstancias diversas y cambiantes, hombres igualmente diversos y cambiantes y muchos otros elementos variables.

Por eso los principios son flexibles y susceptibles de adaptarse a todas las necesidades. Se trata de saber utilizarlos. Es un arte difícil que exige inteligencia, experiencia, decisión y medida” (Fayol, 1998).

Así mismo enunció los 14 principios de la administración que “con mayor frecuencia hubo de aplicar”.

- 1º La división del trabajo;
- 2º La autoridad;
- 3º La disciplina;
- 4º La unidad de mando;
- 5º La unidad de dirección;
- 6º La subordinación de los intereses particulares al interés general;
- 7º La remuneración;
- 8º La centralización;

- 9º La jerarquía;
- 10º El orden;
- 11º La equidad;
- 12º La estabilidad del personal;
- 13º La iniciativa;
- 14º La unión del personal.

El trabajo pionero de Fayol (1998), y las contribuciones relacionadas de otros autores, proporcionaron una base para el pensamiento administrativo que rige en la actualidad.

2.1.2 Escuela de las Relaciones Humanas.

El tercer periodo importante dentro del desarrollo de la teoría de la administración enfatizó las relaciones humanas dentro de las organizaciones. Empezando alrededor del año 1930 el periodo de las relaciones humanas se extendió hasta casi el año 1950.

En gran parte, el periodo de las relaciones humanas representó una reacción ante los aspectos deshumanizantes de la administración científica. El concepto que se tenía del trabajador evolucionó de una insensible unidad humana no identificada dentro de una línea de ensamble, a una persona con emociones y valor.

Tal vez las aportaciones más importantes que se hicieron a la teoría de la administración durante el periodo de las relaciones humanas provinieron de los experimentos realizados en la planta de Hawthorne de la Western Electric Company. Estos experimentos se han llegado a reconocer con el nombre de “experimentos Hawthorne”. Dichos experimentos revelaron que una organización era algo más que una estructura formal o arreglo de funciones. Mayo señaló: “Una organización es un sistema social, un sistema de jerarquías, de sistemas informales, ritos y una mezcla de comportamientos lógicos, no lógicos e ilógicos” (Hicks & Gullett, 1987).

Algunas de las aportaciones de Elton Mayo a la administración son:

- La empresa es una entidad social, formada por múltiples grupos informales o espontáneos.
- El interés de las personas en su trabajo no se limita a un vínculo económico, sino a relaciones sociales, donde están presentes las necesidades de reconocimiento y motivación.
- Mientras que la administración científica sostenía que la productividad estaba en función de las condiciones de remuneración y de los métodos de trabajo, Elton Mayo demostró que son los factores sociales y psicológicos los más importantes para la productividad del trabajo.
- La alta o baja productividad es función de la presión y cohesión del grupo de trabajo. El grupo de trabajo informal es una unidad de vital importancia porque influye en las actitudes hacia el trabajo y, por lo tanto, en la productividad.
- El ser humano es un ser social, por lo cual la productividad no es un problema de métodos, sino del espíritu de colaboración, de un clima de confianza y de la interacción humana constructiva.

Mayo y los teóricos de las relaciones humanas introdujeron el concepto de “hombre social”, motivado por el deseo de establecer relaciones con los demás. Algunos estudiosos de la conducta, entre ellos Argyris, Maslow y McGregor, sostuvieron que el concepto de “hombre que se autorrealiza” explicaba de manera más exacta la motivación del hombre (Stoner & Wankel, 1989).

Los expertos en las relaciones humanas hicieron enormes aportaciones al conocimiento de la motivación individual, comportamiento de grupo, relaciones interpersonales en el trabajo y la importancia que tiene el trabajo para el ser humano. Sus hallazgos han hecho que los gerentes sean mucho más sensibles y refinados en su trato con los subordinados.

Los estudiosos siguen ofreciendo nuevos discernimientos en áreas como el liderazgo, resolución de conflictos, la adquisición y uso del poder, el cambio organizacional y la comunicación.

2.1.3 Estructuralista o Burocrática.

Max Weber, es el autor más estrechamente asociado con la administración burocrática (la cual debe su nombre al hecho de que Weber sustentó su obra en el estudio de la burocracia gubernamental de Alemania). Aunque Weber fue uno de los primeros teóricos en ocuparse de los problemas de las organizaciones, no se le reconoció ampliamente hasta que su obra fue traducida al inglés en 1947.

Weber entendió la burocracia como la racionalización de la actividad colectiva. Éste es un concepto similar al que explica lo que es una organización debidamente estructurada.

Weber utiliza, poder, autoridad y dominio como sinónimos y los define como la posibilidad de imponer la voluntad de una persona sobre el comportamiento de otras.

El modelo de Weber de las organizaciones es normativo. Consideraba que la organización burocrática era:

“... el medio conocido más racional de llevar a cabo un control imperativo sobre los seres humanos... El patrón global de la vida cotidiana está cortado para que se ajuste a esta estructura. La administración burocrática es, si todo permanece constante, siempre un punto de vista formal y técnico, el tipo más racional. Es completamente indispensable para las necesidades actuales de la administración de masas. La elección sólo es entre burocracia o diletantismo en el campo de la administración”. (Brown & Moberg, 1983).

Fundamentalmente, el modelo de Weber se componía de los elementos siguientes:

1. Administración racional del personal. A los empleados de una organización se les contrata por su competencia para desempeñar los requisitos de una posición.

2. Autoridad racional legal. El derecho para ejercer la autoridad y la influencia se basa en la posición; se debe obediencia a la orden impersonal legalmente establecida.

3. Estructura de la organización. La organización está altamente estructurada por una jerarquía de autoridad.

4. Sistemas de reglas. En las burocracias se utilizan sistemas elaborados de reglas y procedimientos.

5. Impersonalidad de los procesos organizacionales. Las relaciones interpersonales se llevan a cabo a través de la estructura. La corriente interactiva es la corriente organizacional.

6. Mantenimiento del personal. La remuneración se da en una base salarial fija. La organización sostiene un concepto de carrera.

7. Mantenimiento de registros. Se mantienen registros completos de todas las reglas, estándares y resultados para asegurar la continuidad y la uniformidad.

La administración burocrática ofrece un plano preliminar de la manera en la que debería operar una organización. Prescribe siete características: Un sistema formal de reglas, impersonalidad, división del trabajo, estructura jerárquica, una detallada estructura de autoridad, compromiso profesional para toda la vida y racionalidad. Juntas, estas características representan un método formal, un tanto rígido de administración (Helleriege & Slocum, 1998).

Los beneficios que se esperan de la administración burocrática son la eficiencia y la consistencia. Una burocracia funciona mejor cuando es preciso realizar muchas tareas rutinarias. De este modo, los empleados de nivel inferior pueden resolver el grueso de su trabajo con sólo seguir reglas y procedimientos. Los frutos de su trabajo deberían ser de alta calidad estándar producidos en la cantidad necesario para cumplir las metas organizacionales.

2.1.4 Escuela Cuantitativa.

La escuela cuantitativa, también conocida como investigación de operaciones o la ciencia de la administración; evolucionó del desarrollo de las soluciones matemáticas y estadísticas de problemas militares. Durante la Segunda Guerra Mundial, los militares británicos y estadounidenses emplearon equipos de

matemáticos, físicos y estadísticos para desarrollar métodos que sirvieran para solucionar complejos problemas logísticos.

Terminada la Segunda Guerra Mundial, los científicos encargados de resolver los problemas de logística y operaciones ocuparon posiciones directivas y de asesoría en diversas compañías en donde aplicaron su experiencia con el propósito de buscar mayor objetividad y control en la toma de decisiones.

Las matemáticas y la estadística han aportado muchas herramientas analíticas; la tecnología de computación ha facilitado la utilización de métodos cuantitativos complejos. Aunque la escuela cuantitativa es más bien un cúmulo incoherente de aspectos y enfoques, existen conceptos clave que permiten distinguir el campo: (Kast & Rosenzweig, 1979).

1. Hincapié en el método científico.
2. Enfoque sistemático para la solución de problemas.
3. Construcción de modelos matemáticos.
4. Cuantificación y utilización de procedimientos matemáticos y estadísticos.
5. Interés por los aspectos técnico-económicos más que por los psicosociales.
6. Uso de las computadoras electrónicas como herramientas.
7. Hincapié en el enfoque sistemático global.
8. Búsqueda de las decisiones óptimas en base a suposiciones de un sistema cerrado.
9. Orientación hacia modelos normativos más que a los descriptivos.

Los métodos cuantitativos de la administración incluyen la aplicación de la estadística, de los modelos de optimización y las simulaciones por computadora. La programación lineal es útil para mejorar las opciones de la distribución de recursos. La programación del trabajo puede realizarse de manera más eficiente como resultado del análisis de la ruta crítica de la programación. Las decisiones sobre el nivel de inventario óptimo se han visto significativamente influidas por el modelo de la cantidad económica del pedido. En general, los enfoques cuantitativos han contribuido más directamente que todos los enfoques analizados

para la toma de decisiones, particularmente en las decisiones de planeación y control (Robbins, 1998).

La orientación cuantitativa aportó a los negocios un valor agregado: la objetividad. La percepción subjetiva, la intuición o las corazonadas, tuvieron que dar paso a fórmulas matemáticas, que si bien no pudieron reducir todos los fenómenos a ecuaciones, consiguieron dar imparcialidad y objetividad a las decisiones organizacionales.

2.2 Administración Pública.

Aunque todos los Estados han generado aparatos burocráticos públicos similares, no todos han configurado un mismo modelo de administración pública. Ello es así porque el desarrollo de la administración pública ha ido fuertemente ligado a la particular evolución de cada Estado. Los países que desarrollaron formas de monarquía absoluta construyeron aparatos burocráticos más potentes que aquellos países en los que la evolución de los Estados no pasó por las exigencias de concentración de poder tan fuertes.

La Administración Pública, como parte de la actividad gubernamental, tiene presencia desde que existen los sistemas políticos, sin embargo, considerado como campo de estudio sistemático, es de tiempo más reciente, en virtud de que a pesar de que lleva varias décadas en desarrollo, aún no se llega a un consenso acerca de su alcance, por lo que se le considera una disciplina en evolución (Heady, 1996)

La evolución de las sociedades democracias occidentales hacia modelos de Estado social ha generado un proceso de crecimiento y fragmentación administrativa tal, que es recomendable hablar no ya de "administración pública" sino de "administraciones públicas", para así reflejar mejor su pluralidad de realidades que se esconden en la actualidad bajo el nombre genérico de administración.

Para comenzar partimos de que es un paradigma, comprender lo que es la Administración Pública y se entiende que es el medio a través del cual el gobierno ejecuta las políticas públicas, el objeto de estudio de la administración es

descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer y luego, como hacerlo eficientemente.

Sin embargo, en la praxis, la Administración Pública se ha preocupado tradicionalmente por las estructuras formales, más que por las realidades informales.

La idea de Weber (1999) leída en el trabajo de Martínez (2007), un funcionariado neutral partía de la base de que burócratas y los políticos pertenecen a esferas separadas, que generan responsabilidades de naturaleza distinta. Por una parte, los primeros deberían obedecer totalmente las órdenes de los segundos, únicos legitimados para tomar decisiones públicas; por otra, el funcionariado, asegura la continuidad y el funcionamiento "mecánico" del Estado, se le debía proteger de los posibles vaivenes políticos del gobierno, asegurándole, por ejemplo su puesto de trabajo de modo vitalicio.

Esta concepción política de la función pública está presente en todas las administraciones públicas contemporáneas, pero su alcance es diferente según la tradición política de cada país.

La administración pública, es objeto e idea; institución social y literatura. Arte y ciencia, lenguaje y tecnología, proceso administrativo y método de conocimiento. Disciplina que piensa y profesión que actúa, la administración pública es tentativa de cambio y ejercicio mental. Engendra una capacidad, sugiere una vocación, y, en última instancia, traza una moral. Agente económico, fuente de empleos, instancia normativa, arena donde conviven grupos humanos con intereses (a veces coincidentes, a veces divergentes); la administración pública puede constituir, a un tiempo, salvación o pérdida, virtud o perversión de los gobiernos. La administración pública juzga, dicta leyes y las aplica. Produce bienes, presta servicios; preserva el orden, encauza el cambio. Cuida, somete, calcula, convence, decide: gobierna. Para ello cobra impuestos, contrata y capacita personal, renta edificios, instruye técnicos y uniforma policías. Como toda forma de autoridad también corrompe, reprime, manipula y miente. Acción cooperativa y racional, actuar colectivo hacia el mudable "interés público", espacio

que une o separa propósito y realidad políticos, la "administración pública" es conducta sujeta al mandato de una comunidad y a la observancia de unos valores.

Los administradores públicos planean, organizan, dirigen, controlan y ejecutan los recursos del gobierno. Obedecen unas reglas, violan otras, crean las demás. Sirven al público pero, en un descuido, pueden convertirse en su condena (Pardo, 1992)

2.3 Administración Pública Tradicional, Nueva Administración Pública y Gestión Pública.

La administración Pública vista y estudiada de manera tradicional desde sus orígenes, por autores considerados clásicos, ha venido transformando su carácter tradicional, apareciendo estudiosos que actualmente hablan más que de una administración pública, de una nueva administración pública, bajo formas de gestión pública, gerencia pública o management público.

A) Administración Pública Tradicional.

Este concepto se estima referido al ámbito de los autores clásicos de la administración, que estudiaron particularmente la orientación pública de la misma, durante los siglos XIX y XX, en un contexto de creciente actividad estatal, ya insertos en el modelo económico capitalista, sin olvidar los valiosos intentos, particularmente europeos anteriores (siglo XVII Y XVIII), por consolidar el carácter científico de la administración pública.

Las primeras nociones teóricas en torno a la Administración Pública como disciplina surgieron, cuando los gobiernos se constituían como monopolio absoluto, independientes del apoyo y aprobación popular, y por lo tanto debían realizar esfuerzos fructuosos para gobernar; además, el deseo de mantener tal monopolio, obligó a descubrir mejores medios para administrar (Benavidez, 2011).

El objetivo de estudio de la administración pública es la actividad que se inicia desde las primeras civilizaciones humanas, comenzó a ser realizada por diversos funcionarios de gobierno, con responsabilidades tan disímiles, como las religiosas, militares, judiciales, educativas, administrativas, hasta la llegada de los

grandes imperios con estructuras y actividades más complejas, especializadas y sofisticadas.

La administración pública está caracterizada por cuatro atributos que la identifican en el modelo de producción capitalista.

- 1.- Es una de las formas de mediación entre el estado y la sociedad.
- 2.- Es la delegación del Estado en la sociedad.
- 3.- Esta organizada en el ejecutivo.
- 4.- Es el gobierno en acción, la acción del Estado en la sociedad civil.

La administración pública tradicional, también es conocida como la administración pública clásica, comprendida por tres corrientes; la ortodoxia, la heterodoxia, y la administración pública neoclásica (Arellano, 2010).

Una reconsideración de la bibliografía tradicional conduce al análisis de que los críticos contemporáneos del razonamiento tradicional representa una amenaza para los valores democráticos que la de los autores del famoso paradigma burocrático. Los hábitos tradicionales de pensamiento mostraban mucho mayor respeto por la ley, la política, los ciudadanos y los valores que las gestiones orientadas a clientes o a filosofías cívicas (Cabrero, 2011).

B) Nueva Administración Pública.

La nueva administración pública también llamada administración pública progresiva (APP) puede ser interpretada como parte del proceso hacia la modernización social. La APP fue observada como el símbolo de la modernidad en la administración pública (Sánchez, 2002).

Los importantes movimientos sociales de la década de los setenta influyeron fuertemente sobre un grupo de pensadores que intentaron introducir nuevos valores en el estudio de la administración pública, principalmente conceptos como equidad y democracia en las organizaciones, pero no solo como factores necesarios en la sociedad, sino como elementos importantes para introducir en el diseño de las organizaciones y en sus procesos decisorios, con el fin de mejorar el desempeño de la administración pública.

Hacer referencia a la nueva administración pública, será hacer alusión de las corrientes contemporáneas de estudio y propuestas de actuación, así como nuevos diseños y diferentes espacios de gobierno, que buscan una nueva orientación práctica de la actividad pública.

Dentro de esta corriente se plantea la necesidad de introducir la democracia en las organizaciones públicas. Éste será el planteamiento que mejor identifica y diferencia, a la vez, a los estudios de la nueva administración pública.

Para remediar problemas de la administración pública tradicional y mejorar el desempeño de las organizaciones, la Nueva Administración Pública propone la necesidad de rediseñar las organizaciones descentralizando, delegando funciones y evaluando el desempeño de empleados de acuerdo con los objetivos que se impongan ellos mismos (Arellano, 2010).

C) Gestión Pública.

La gestión pública surge a finales de los setenta y principios de los ochenta. Nace con la intención de formar administradores públicos con herramientas de cambio que respondan más a las necesidades de los practicantes de la administración pública. Estas herramientas serán parecidas a las utilizadas en el ambiente de negocios (Cabrero, 2011).

Es por ello que el concepto de gestión pública está directamente asociado a los resultados que logre una administración y se ha definido como un proceso integral, sistemático y participativo, que se articula en tres grandes momentos: la planificación, la ejecución, el seguimiento y evaluación de las estrategias de desarrollo económico, social, ambiental, físico, institucional, político y financiero sobre la base de unas metas acordadas de manera democrática.

La gestión pública debe buscar de manera eficaz y eficiente resultados frente a la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, y en consecuencia avanzar hacia un desarrollo integral sostenible (Alzate , 2009).

Entre los principales elementos que dieron lugar a nuevas propuestas para reconfigurar la administración pública podemos considerar las dificultades para

seguir manteniendo grandes aparatos gubernamentales, interviniendo en casi todos los aspectos de la vida pública (Bozeman, 1998).

Así, en las escuelas donde se enseña gestión pública, el contenido de los cursos sería muy parecido al que se presenta en las escuelas de negocios en donde se forma y prepara a los gerentes para las empresas privadas. De este modo, aspectos como liderazgo, técnicas de gestión y de análisis fueron trasplantados de las empresas privadas al gobierno. Los más importantes ejemplos de este trasplante fueron estilos más humanistas de gestión, el presupuesto base cero, la administración por objetivos, la medición del desempeño y la gestión estratégica.

2.4 Nueva Gestión Pública.

La Nueva Gestión Pública (NGP), o Nueva Gerencia Pública, conocida en muchos países por su nombre en inglés, New Public Management, es un vasto conjunto de ideas, conceptos y procedimientos que forman una poderosa corriente teórica y práctica de la administración pública contemporánea.

La Nueva Gestión Pública surge como respuesta a la crisis del modelo de administración pública, con el objetivo de eficientar a las instituciones gubernamentales a través de la transformación de las dependencias en unidades independientes orientadas a la obtención de resultados, mediante la definición clara de objetivos por alcanzar en el corto, mediano y largo plazo.

Con el cambio de la concepción de Estado, viene acompañado un cambio en la administración pública con la modificación del sistema de gestión pública, burocracia, capacidades y técnicas. En este contexto surgió a fines de la década de 1980 la Nueva Gestión Pública (NGP), como una nueva forma de concebir el quehacer público en situaciones de mercados liberalizados. Las bases teóricas en las cuales se construye la nueva gestión pública son el nuevo institucionalismo económico y el nuevo gerencialismo (Cabrero, 2011).

El Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) se basa en ideas de libre competencia al estilo de administración privada; elección del usuario o mejor llamado “cliente”; transparencia en los resultados que se presentan y se concentra

principalmente en una estructura de incentivos. El Nuevo Institucionalismo Económico tiene una concepción distinta en comparación con la burocracia tradicional, la cual está basada principalmente en jerarquías ordenadas y un estricto control de los procesos.

El Gerencialismo, por su parte, surgió de las corrientes de tipo empresarial aplicadas dentro del sector público. Sus principales premisas son: la pericia en la gestión profesional basada principalmente en las habilidades técnicas, así como alto poder discrecional para obtener los resultados deseados por la organización, mismos que son vistos como un mejor desempeño organizacional. Por lo tanto, lo que el gerencialismo propone es la libertad de acción de los trabajadores. Su enfoque se centra en los resultados más allá de los procesos utilizados. La importancia radica en lo que se logra y no tanto en cómo se logra.

La Nueva Gestión Pública busca un gobierno más eficiente que se administra de una manera más parecida a la forma en que lo hacen las organizaciones privadas (Guerrero, 2002).

La Nueva Gestión Pública propone trasladar los modelos de administración privada a las empresas del sector público observándola como cuasimercados y aplicando conceptos como presupuestos por programa, evaluación de resultados, autonomía de los gerentes públicos con enfoque a la toma de decisiones. Este nuevo enfoque administrativo pone énfasis en la evaluación y la eficiencia (Arellano, 2010).

La Nueva Gestión Pública tiene además de lo anterior una característica básica y muy importante: la orientación al cliente. Bajo esta concepción, el usuario de un servicio otorgado por cualquier orden de gobierno, es visto como cliente del prestador de dicho servicio. Por lo tanto la buena, rápida y efectiva atención a los ciudadanos se convierte en uno de los principales motores de esta nueva mirada de la Administración Pública.

Está familiarizado con el pensamiento de Drucker (2003) hoy en día uno de los tratadistas más reconocidos de la administración de los negocios privados.

2.4.1 Origen de la Nueva Gestión Pública

El origen de la nueva gerencia pública ha brotado de la economía, y más particularmente, del pensamiento económico neoclásico engendrado en la escuela austríaca, así como de la opción pública (public choice) estadounidense, donde se exalta lo privado, el individualismo y la rentabilidad (Guerrero, 2002).

Las Ideas generadoras de la Nueva Gestión Pública provienen de las ciencias económicas, no son concepciones originales de la administración pública. Tal es el caso del concepto de mercado como mecanismo superior para la asignación de los recursos públicos o como impulsor de la competencia y competitividad en el sector de gobierno.

Las fuentes del pensamiento neogerencialista derivan de la económica neoclásica, del pensamiento administrativo de Peter Drucker, de conceptos rebautizados de la administración pública, y del esquema esencial del nuevo manejo público confeccionado por los franceses Gelinier, Messenet, Laufer y Burlaud antes de que apareciera en el Reino Unido y en Estados Unidos; (Martínez, 2007).

Hacia finales de la década de 1960 y principios de 1970 comenzaba a verse claramente que el conocimiento en que se basaba la administración pública ya no bastaba se necesitaba nuevos conocimientos en productividad, diseño y estructura de las organizaciones (Drucker, 1990)

La Nueva Gestión Pública no surge espontáneamente, sino que es producto de múltiples contribuciones de otras corrientes y disciplinas.

Los importantes movimientos sociales de la década de los setenta influyeron fuertemente sobre un grupo de pensadores que intentaron introducir nuevos valores en el estudio de la administración pública, principalmente conceptos como, equidad y democracia en las organizaciones y en sus procesos decisorios, con el fin de mejorar el desempeño de la administración pública. A este enfoque se le conoce como la Nueva Administración Pública que antecede a la Nueva Gestión Pública. Una de las principales intenciones de esta corriente era que la administración pública se ocupara de impulsar la igualdad entre los individuos, proponía el diseño de una burocracia menos preocupada por la

instauración de agencias y más ocupada por los resultados de los programas; así mismo la Nueva Administración Pública mostraba preferencia por que las bases de la organización tuvieran cierto grado de autonomía, bajo esta perspectiva el funcionario y el burócrata deberían participar activamente en la toma de decisiones, haciendo uso de su discrecionalidad a efecto de privilegiar a los más desprotegidos y conseguir una redistribución más justa del ingreso y una mayor igualdad (Cabrero, 2011).

Definitivamente esta corriente deposita demasiada confianza en la burocracia, ya que no logra un enlace congruente entre la libertad de acción con una alta discrecionalidad por parte de los burócratas y su grado de responsabilidad en la mejora del desempeño en las organizaciones.

No es causal que a mediados de la década de los setenta algunos autores comiencen a hablar con insistencia de Public Management en los Estados Unidos. Se supone que los problemas más importantes de una dependencia gubernamental se relacionan con cómo manejar adecuadamente sus recursos para sobrevivir, como interrelacionarse de manera óptima con otras dependencias y con el usuario (cliente) del servicio que se provee y cómo redefinir constantemente la misión para hacer viable en el largo plazo la acción institucional. De alguna forma se establece el supuesto de que un buen gobierno será aquel en que el conjunto de redes de dependencia funcione bien; es decir con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce, es decir, la satisfacción al cliente y a la rendición de cuentas (Bozeman, 1998).

Pichardo, (2004) señala que La Nueva Gestión Pública surgió en Gran Bretaña durante el gobierno conservador encabezado por Margaret Thatcher, en la década de los ochenta, extendiéndose rápidamente a la mayoría de las administraciones de los países Británicos y a los Estados Unidos. Desde allí se propagó a los países desarrollados integrantes de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), y posteriormente al resto de los países

en transición y en desarrollo. Pocas naciones han escapado de la penetrante influencia de esta corriente administrativa.

En los Estados Unidos, el movimiento de la Nueva Gestión Pública se inició durante los años de la presidencia del señor Ronald Reagan. Esa doctrina recibió, posteriormente, un enorme impulso teórico y práctico por varios autores norteamericanos, en ese país la NGP se difundió bajo el nombre y las ideas del movimiento llamado “Reinvención del Gobierno”, o Reinventing Government.

En adición a los antecedentes mencionados, hay que agregar otras circunstancias que contribuyeron a la aparición de las nuevas ideas económicas y su secuela de teorías y prácticas administrativas radicales.

En primer término se debe mencionar el prolongado estancamiento que experimentaron las economías de los países desarrollados durante la década de los años setenta, atribuido a la llamada crisis de los precios del petróleo.

En segundo lugar hay que mencionar el fracaso del llamado socialismo real. Hacia finales de la década de los años ochenta sobrevino el colapso de la antigua Unión Soviética, luego de la perestroika y el Glasnost adoptados por el entonces presidente de la URSS, Mihail Gorbachov.

Pocos años después siguió la caída de los sistemas comunistas-socialistas en las antiguas repúblicas que integraban Unión, y en los países de Europa de Este y del Centro.

La Nueva Gestión Pública es parte de la Administración Pública, siguiendo la tradición norteamericana, la cual se ha desarrollado en etapas como la a) ortodoxia, b) la heterodoxia, c) la corriente neoclásica, d) políticas públicas, e) la nueva administración pública, f) la nueva economía política g) la gestión pública y h) la nueva gestión pública (Martínez, 2007).

Los orígenes de la Gestión Pública quedan oscurecidos por el hecho de que esta disciplina es producto de la evolución institucional más que del desarrollo intelectual. Es más fácil identificar el lugar de origen que reconocer las causas primigenias de la época en que apareció. La Nueva Gestión Pública como campo de estudio y empresa educativa parece haber brotado a finales de los años setenta y comienzo de los ochenta como se mencionó con anterioridad, en dos

instituciones muy distintas: las escuelas comerciales y las escuelas de políticas públicas. Estas últimas parecen haber contribuido más a la evolución de la Nueva Gestión Pública y las primeras más a su sustancia inicial (Arellano, 2010).

La combinación de las circunstancias citadas y la difusión de los mecanismos de mercado, a la que popularmente se le ha denominado “neoliberalismo económico”, actuaron poderosamente para modificar la teoría y la práctica de la administración pública tradicional. Estimuladas y hasta cierto punto inducidas por el pensamiento del neoliberalismo económico, surgieron las nuevas teorías y prácticas del New Public Management, Nueva Gestión Pública.

La neogerencia pública ha desarrollado una teoría del management en el sentido de constituir una unión entre el Estado y la sociedad a través del mercado.

También está presente el pensamiento administrativo de Drucker (1990), y una cantidad apreciable de conceptos sobrevivientes de la administración pública que han sido rebautizados.

2.4.2 Antecedentes de la Nueva Gestión Pública en México.

En México, es posible identificar acciones emprendidas por los gobiernos para cambiar la lógica funcional de la burocracia y reformar la administración pública, tanto a nivel federal como estatal. Después de la gestión del Presidente José López Portillo, el Presidente Miguel de la Madrid propuso medidas económicas que lanzan un nuevo modelo de ajuste estructural para la economía; congruente con el programa neoliberal que también sugiere medidas para “ajustar” la administración pública.

Siguiendo a Martínez (2007), a finales de los setenta y principios de los ochenta, muchos países –entre ellos México- efectuaron diversas reformas tanto en el ámbito económico como en el político, en el administrativo y en el social.

Por lo que se mencionan algunas reformas llevadas a cabo en las gestiones presidenciales que emplearon técnicas de la nueva gestión pública.

A) Gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988).

Debido a la crisis que afectó al país se optó por revertir el crecimiento del aparato gubernamental y redimensionarlo de forma tal que no sustituyera al

mercado; para ello el gobierno promovió reformas constitucionales que establecían un nuevo sistema de desarrollo planificado donde se definía la coparticipación del Estado, de la iniciativa privada y del sector social en las actividades económicas (actividades mixtas); al tiempo que se precisaban las esferas estratégicas que quedarían reservadas al Estado.

En este periodo también se efectuaron reformas en el ámbito económico: como la liberación del comercio, la disminución de las restricciones impuestas a la propiedad extranjera, la adaptación de la legislación mexicana a los estándares internacionales, y la apertura comercial por la que México se adhirió al GATT; sin olvidar el énfasis que hizo en el federalismo y en los aspectos político-electoral, agrario y judicial, por mencionar algunos.

B) Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

Durante este gobierno se trató de enfatizar el ejercicio democrático, económico y social del país. Respecto a la reforma económica y social del sexenio salinista sobresale la privatización bancaria y de empresas públicas, la apertura del mercado a la inversión extranjera, la modificación de la propiedad social en el campo, y la relación Estado–iglesias. En cuanto a la reforma democrática, se construyeron consensos sobre la edificación de las bases de competitividad electoral mediante la reforma política y sistemas de credibilidad de los procesos electorales. En consecuencia se crea el Instituto federal Electoral, órgano autónomo para la organización de los procesos electorales. Se crea también el registro federal de electores y el Tribunal federal Electoral con capacidad jurídica. Se fijan reglas de competencia como el acceso de los partidos al financiamiento público y se abre el acceso de los partidos minoritarios a la Cámara de Senadores donde se contaría con la representación de cuatro senadores por entidad, otorgando uno a la primera minoría. Al mismo tiempo, se cierran vías de acceso a la pluralidad: se prohíben las candidaturas comunes y se condiciona el registro de los partidos políticos, al tiempo que se incluye la llamada "cláusula de gobernabilidad" según la cual, el partido con el mayor número de constancias de

mayoría recibiría el número de diputados de representación proporcional necesarios para alcanzar la mayoría absoluta en la cámara.

Por lo que toca a la administración pública federal, en ella se estableció un programa de simplificación administrativa que comenzó en 1989 con la reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, seguida del Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 (PROMAP), con el fin de ratificar la autonomía de gestión de las entidades paraestatales. Este programa propuso establecer índices de medición para evaluar los resultados de las empresas públicas y suscribir convenios de desempeños con la participación de cada entidad.

C) Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

El gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León continuó con la tendencia privatizadora y descentralizadora de la administración anterior, incluso profundizó algunas de las reformas del Estado; tal como se observa en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 con sus objetivos fundamentales: fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, construir un pleno desarrollo democrático, avanzar a un desarrollo social, y promover un crecimiento económico vigoroso sostenido y sustentable. (PND, 1995: 4).

D) Gobierno del Presidente Vicente Fox (2000-2006).

La administración pública federal que encabezó Vicente Fox Quesada también reflejó características de la nueva gerencia pública; como se comprueba en el plan de desarrollo 2001-2006.

En su Plan Nacional de Desarrollo fue evidente la planeación estratégica y sus elementos: visión de México para un período de 25 años.

Las estrategias para alcanzar la misión, están relacionadas con la búsqueda de la eficiencia y la eficacia en la gestión pública, con el objeto de tener un gobierno inteligente, eficaz y efectivo que haga más y cueste menos; así como innovar en todos los planos de la vida nacional y establecer una nueva cultura de

gobierno basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas.

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo señala que las funciones de la administración foxista se apoyaron en tres postulados: humanismo, equidad y cambio. En particular este último es el que nos interesa ya que toma en cuenta la innovación en el gobierno, lo que permite concebir nuevas formas de hacer las cosas y mejorar las que se han estado haciendo bien; además de recomendar que debe consolidarse un gobierno dedicado a administrar resultados con sentido estratégico en la conducción del desarrollo del país y dispuesto a rendir cuentas.

De igual manera el plan menciona cuatro criterios centrales para el desarrollo de México: inclusión, sustentabilidad, competitividad y desarrollo regional. De acuerdo con el marco teórico, la competitividad es un elemento característico de la nueva gerencia pública. Establece que es necesario construir un gobierno capaz de responder a las demandas y necesidades de la población; en otras palabras, un gobierno participativo, estratégico, inteligente, ágil y flexible, abierto y transparente, global, austero y confiable: o sea un gobierno innovador y de calidad total (Martínez, 2007).

2.4.3 Conceptos de Nueva Gestión Pública.

La diferencia entre gestión y gerencia pública es un matiz semántico. Una vez que en los Estados Unidos se impulsa la idea de New Public Management, poco a poco se va introduciendo este concepto al resto de los países. En Francia, se adopta gestión publique, en España, gestión pública. En algunos países de América latina se adopta la denominación gerencia pública por lo que se adopta indistintamente gestión o gerencia pública.

Sin embargo para Bozeman (1998), se puede hacer una distinción entre lo que en español es la gestión y la gerencia, le llama enfoque “P” aquel que surge en las escuelas de políticas públicas y en el que la New Public Management fue vista como complementaria del estudio de las políticas, se concibió como el manejo directivo de las políticas; este enfoque correspondería al término de Gestión Pública. Por otra parte Bozeman presenta el enfoque “B”, que surge de

las escuelas de los negocios, el cual recupera los conceptos básicos de la administración de empresas, siendo menos riguroso en la distinción entre las esferas pública y privada, este enfoque correspondería al término de gerencia pública.

Por su parte Guerrero (2004), comenta que Gestión significa manejo o administración, y su origen proviene de la palabra latina *gestio-onem*; de este modo, el gestor es un manejador, manipulador o procesador, por lo que Gestión equivale en inglés a *management* (manejo, conservando su sentido desde latín). Entendiendo a la Nueva Gerencia Pública como La implementación de la visión empresarial de los negocios privados dentro del gobierno. O Un conjunto disímbo de concepciones concurrentes en el foco de la endoprivatización de la gestión pública, cuyas diferencias internas radican en el grado de reforma posible del estado administrativo.

Para Cabrero (2011), la Nueva Gestión Pública es Un conjunto de métodos de análisis y de decisión que les permite a los gobiernos reconceptualizar sus acciones.

Bozeman (1998), define al *New Public Management* como la acción ejecutiva de alto nivel que se desarrolla en el gobierno, o también como aquella actividad que se orienta por la estrategia más que por el proceso; que se ocupa de lo interorganizacional, y que busca combinar la gerencia con la política pública.

Guerrero (2004) cita a Savoie D. (1995) quien define al Nuevo manejo público como un paradigma empresarial de manejo privado provisto por el neoliberalismo, cuyo destinatario es el Estado.

Intentar precisar el concepto de Nueva Gestión Pública es como definir el “amor”; todo el mundo habla de él, todos argumentan en favor o en contra, todos deberíamos como debería ser y como no debería ser, todos creemos que lo practicamos, pero nadie puede dar una definición concreta (Arellano, 2010).

Para acercarse a un intento de definición, algunos autores lo tratan de ubicar a partir de la discusión que surge sobre el tamaño y las funciones específicas del Estado frente a la iniciativa privada y el resurgimiento de espacios de acción colectiva (situación conocida como Reforma del Estado). Aunque por

otro lado, se plantea que en el seno de las organizaciones privadas surge un movimiento muy poderoso y con grandes alcances, el movimiento gerencial (managerial), dentro del cual destacan las denominadas “revoluciones” tanto de la calidad total como de la excelencia, logrando un gran impacto en el ámbito gubernamental.

En estos términos se puede definir a la nueva gerencia pública como un recipiente de conceptos, ideas, técnicas y herramientas diversas.

Considero oportuno señalar un concepto personal de la Nueva Gestión Pública, definiéndola como un sistema administrativo compuesto por técnicas y métodos de la empresa privada adecuados a la empresa pública a través de la Reformas del Estado.

La Nueva Gestión Pública consiste en buscar la adecuación eficiente de los medios de intervención pública a los fines perseguidos (Albí, González , & López, 2000).

2.4.4 Principios Generadores de la Nueva Gestión Pública.

La nueva gestión pública se basa en principios de calidad que conjunto forman las bases de una reforma de estado con un enfoque gerencialista; en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Principio de servicio público, pactada en San Salvador se mencionan algunos de estos principios inspiradores de la nueva gestión pública (Tenorio, 2008).

A) Principio de Servicio Público.

Las Administraciones Públicas están al servicio de los ciudadanos y, en consecuencia, darán preferencia a la satisfacción de sus necesidades y expectativas. La orientación a la calidad en la gestión pública supone maximizar la creación de valor público, por lo que tiene que responder al principio de gestión para resultados. Ello supone un esfuerzo para optimizar la dirección efectiva e integrada del proceso de creación de valor público, para asegurar la máxima

eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y su mejora continua.

B) Principio de Legitimidad Democrática.

Una gestión pública de calidad tiene que estar inspirada en valores democráticos y, en tal sentido, constituirse en una garantía y protección de las libertades públicas consagradas a los ciudadanos. La legitimidad democrática de la gestión pública proviene de la elección popular de las autoridades políticas y de la participación y control de la ciudadanía sobre los asuntos públicos. También, es una fuente de legitimidad el ejercicio independiente de una función pública profesional, seleccionada bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad, al servicio de un programa de gobierno resultante del proceso democrático.

C) Transparencia y Participación Ciudadana.

Las Administraciones Públicas tienen que ser transparentes en su gestión, abiertas al escrutinio público, tolerantes a la crítica y permeables a las propuestas de mejora y de cambio provenientes de la ciudadanía.

D) Principio de Legalidad.

Una gestión pública de calidad implica el sometimiento de la Administración Pública al Estado de Derecho, bajo cuya orientación se organiza y actúa con racionalidad y objetividad. El principio de legalidad contribuye a la calidad de la gestión pública, por ser una ordenación consciente de las competencias públicas atribuidas a los órganos y entes de la Administración Pública, a través de normas jurídicas. En la gestión pública se requiere la formalización de los enfoques, modelos, acciones e instrumentos de calidad, mediante la adopción de normas jurídicas que la regulen.

E) Principio de Coordinación y Cooperación.

Para lograr una gestión pública de calidad se requiere que todos los órganos y entes de la Administración Pública contribuyan a la prestación de

servicios al ciudadano. A tales efectos, las Administraciones Públicas preverán la asignación de competencias, relaciones, instancias y sistemas de coordinación de sus entes y órganos, para prestar servicios de forma integral al ciudadano.

La coordinación interadministrativa resulta clave en aquellos Estados con modelos descentralizados y con diferenciación competencial a nivel territorial.

F) Principio de Ética Pública.

Una gestión pública implica la observancia de valores éticos que la orientan, tales como la vocación de servicio público, la probidad, la honradez, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad y la corresponsabilidad social, la transparencia, la dedicación al trabajo, el respeto a las personas, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y la preeminencia del Interés público sobre el privado.

G) Principio de Acceso Universal.

La calidad en la gestión pública comprende el esfuerzo por lograr la universalización y el más amplio y fácil acceso espacial y temporal de los ciudadanos a servicios públicos de igual calidad, con independencia de la ubicación geográfica de los ciudadanos y del momento en que éstos los requieran.

H) Principio de Continuidad en la Prestación de Servicios.

Servicios públicos se prestarán de manera regular e ininterrumpida, previendo las medidas necesarias para evitar o minimizar los perjuicios que pudieran ocasionarle al ciudadano en las posibles suspensiones del servicio.

I) Principio de Imparcialidad.

La Nueva Gestión Pública debe basarse en que la atención a todos los ciudadanos se realice con imparcialidad, asegurando que serán tratados con igualdad, sin discriminación por motivos tales como el género, edad, raza, ideología, religión, nivel económico, situación social o localización geográfica. Por causas objetivas, la Administración Pública podrá establecer discriminaciones

positivas para proteger a los ciudadanos que lo puedan requerir. En todo caso, corresponde a la Administración Pública la defensa del interés general frente a los intereses particulares.

J) Principio de Eficacia.

La calidad en la gestión pública comprende cumplir con el principio de eficacia, entendido como la consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano.

K) Principio de Eficiencia.

La gestión pública debe seguir el principio de eficiencia, comprendido como la optimización de los resultados alcanzados por la Administración Pública con relación a los recursos disponibles e invertidos en su consecución.

L) Principio de Economía.

En el funcionamiento de la Administración Pública se inclina a la utilización racional de los recursos públicos. La asignación de recursos a la Administración Pública se ajustará estrictamente a los requerimientos de su funcionamiento para el logro de las metas y objetivos previstos.

M) Principio de Responsabilización.

Una gestión pública de calidad es aquella en la que existe responsabilización, esto es, en la que hay rendición de cuentas por el desempeño de las autoridades, directivos y funcionarios públicos frente a los ciudadanos, y control social sobre la gestión pública.

N) Principio de Evaluación Permanente y Mejora Continua.

Una gestión pública de calidad es aquella que contempla la evaluación permanente, interna y externa, orientada a la identificación de oportunidades para la mejora continua de los procesos, servicios y prestaciones públicas centrados en

el servicio al ciudadano y para resultados, proporcionando insumos para la adecuada rendición de cuentas.

2.4.5 Características de la Nueva Gestión Pública.

A) Soberanía del Consumidor (Orientación al Cliente).

La soberanía del consumidor explica que es necesario crear un mercado competitivo dentro del gobierno, a fin de que los consumidores tengan la posibilidad de comprar donde les convenga y así ejercer su calidad de clientes.

Entre los antecedentes teóricos que han dado la pauta para ver al ciudadano como cliente resalta el deseo de democratizar las ciencias políticas, en virtud de que los analistas de políticas públicas están más orientados a responder las demandas de los políticos que las necesidades de la sociedad. Además, porque elaboran e implementan soluciones para problemas públicos sin considerar la participación de los ciudadanos: lo que muchas veces suele resultar incongruente con la realidad de los beneficiarios. Ambos aspectos provocan que los programas no alcancen sus objetivos y se amplíe la distancia entre el gobierno y los ciudadanos.

No obstante para solventar la falta de democracia en las acciones gubernamentales se propone un análisis político participativo; o sea aumentar la participación ciudadana tanto para formular como para articular las políticas públicas por medio de mecanismos que permitan recolectar e incluir los puntos de vista de los ciudadanos, so lo que sin la participación de todos. Gracias a este concepto se sabe que no es necesario que las personas estén bien informadas conque les afecte siempre estarán dispuestas a expresar su opinión, en un foro político abierto.

Este análisis político participativo se observa hoy en día no únicamente en la elaboración e implementación de las políticas públicas, sino también en diversos aspectos del actuar gubernamental; como en la prestación de servicios públicos: situación que se conoce dentro de la nueva gerencia pública como visión del ciudadano como cliente. Por otra parte la orientación al cliente significa el uso

racional del mercado bajo condiciones específicas, para incrementar el poder de los ciudadanos con relación a la administración pública (Martínez, 2007).

Una de las consecuencias de la eficiencia en la gestión pública es la de intentar medir el output de la administración pública (Albí, González , & López, 2000).

Para ello, desde la concepción de la actividad como servicio al usuario, hace falta contemplar con especial interés el último escalón en la realización de la actividad como servicio al usuario, hace falta contemplar con especial interés el último escalón en la realización de la actividad: esto es, el modo en que se produce la relación directa con el usuario, ya que, al final, este suele resultar decisivo en la valoración del servicio.

El problema de personalizar en mayor grado la relación entre administrador y administrado y basar en ello la medida de la actuación pública, presenta diversos matices, aunque en el sustrato de todos ellos reside la cuestión genérica a toda política de motivación que se pueda derivar de la estructura organizativa y de personal en la gestión del gasto público.

En el esfuerzo de introducir en la administración la “cultura” de servicio al ciudadano, de orientar el comportamiento de los empleos públicos no solo pensando paternalmente en el usuario, sino como el usuario, las tecnologías de la información tienen, junto a la motivación de los profesionales, un papel fundamental. Ello se debe a la capacidad con la que cuentan para dar soluciones relativamente simples a cuestiones complejas. En este sentido, por ejemplo, frente a la actual compartimentación geográfica y funcional de competencias de distintos entes de la propia Administración que hoy prevalece en la prestación de servicios, y que sirve a veces de modo poco razonable a los intereses del usuario, un buen sistema de comunicación interno dentro de la propia Administración permitiría el traslado de información administrativa con mínimas molestias al ciudadano, aminorando los inconvenientes de otro modelo derivados.

Un principio básico de la gerencia es que nada sucede de manera predecible y sostenida si no se instituyen mecanismos para lograrlo, cambiar una política es muy fácil pero al mismo tiempo resulta muy complicado, porque es

preciso encontrar medios para que los empleados conozcan la política y la lleven a la práctica (Joiner, 1999).

La orientación al cliente es la primera de las características de la Nueva Gestión Pública; ese cambio de ciudadano a cliente; en el supuesto de que al ver al ciudadano como cliente el trato será de mayor calidad al igual que el servicio brindado, Joiner (1999) indica que tenemos que concentrarnos en los clientes actuales pero que hemos de conocer las necesidades de futuros clientes o anteriores para hacer nuestro mercado.

En general, las propuestas e iniciativas conocidas como de "orientación al cliente" se asumen - en el marco de la NGP- como un cambio en las reglas de juego entre los proveedores y los destinatarios de los servicios públicos. Así, la preocupación por las demandas diferenciadas, la calidad de los servicios y la fijación de los correspondientes mecanismos de resarcimiento en caso de declinación en los niveles de servicio ofrecidos, además de la instrumentación de sistemas de queja y de mecanismos de participación y consulta, conforman los componentes básicos de esta tendencia innovadora y, según se declara, superadora del tradicional esquema en el que los usuarios de servicios públicos estatales poseían el rol de receptores pasivos y carentes de derechos específicos (López, 2003).

Para Vicher (2009), la orientación al cliente consiste en la participación más activa de los ciudadanos, permitirles escoger en su condición de consumidores. Simplificación de formalidades, utilización de la información suministrada por los clientes y el mayor uso de la informática.

Uno de los propósitos esenciales de la Nueva Gestión Pública consiste en hacer que la administración pública esté en contacto con los clientes y así establecer en su seno un mercado competitivo. Como se supone que la definición de los objetivos de la administración pública suele ser opaca, su capacidad de respuesta requiere un estilo administrativo distinto. Es decir, una gerencia responsiva que capte la capacidad de cada cliente para acceder a las prestaciones que tienen derecho a esperar, pues se ha desarrollado una sutil división entre "usuarios de los servicios" y "consumidores de los servicios". Estos

últimos, en contraste con aquellos otros, no son concebidos como recipientes pasivos de servicios, sino como clientes activos.

La idea de cliente sustituye a la noción de ciudadano, haciendo que como contribuyentes informados conozcan el nivel de eficiencia de los servicios públicos a través del pago de sus impuestos.

Una de las nociones más ligadas a la soberanía del consumidor es el empoderamiento del cliente. El término tiene hondas raíces en la cultura política occidental, donde significa lo que un locutor o escritor desea transmitir cuando externa su opinión. Denota sencillamente la existencia de un gobierno democrático y con organizaciones abiertas a la participación de sus miembros (Guerrero, 2003).

Por su parte, Varela, (2008) señala que el paradigma burocrático es, por tanto, el espíritu participacionista a través de formas y mecanismos de control social que pretenden transformar al ciudadano de ayer en el Cliente de hoy.

B) Contratos.

La expansión de los mercados y de la competencia en el sector gubernamental ha sido una parte fundamental en la nueva gerencia pública; parte de ella es la creación de mercados internos (libertad de elección de compradores y proveedores). Así como diversas formas que involucran las empresas mediante la privatización o el contrato a terceros.

C) Contrato a Terceros.

El contrato a terceros consiste en utilizar la figura jurídica del contrato como fórmula para solicitarle a las propias dependencias del gobierno que cumplan con alguna de las tareas que antes hubiese efectuado de manera directa con su propio personal y sus propios recursos.

Dentro de los tiempos actuales, donde existen nuevas relaciones público-privadas, el servicio público puede adaptar selectivamente algunas experiencias empresariales para administrar mediante contratos basados en rendimiento, así como diseñar imaginativamente nuevos entes compartidos con organizaciones de

la sociedad civil y las empresas del sector privado, que prestan servicios que se realizan con fondos públicos (Guerrero, 2004).

En el contrato a terceros se establecen dos categorías. En la primera, considerada la más adecuada para optimizar el uso de los fondos públicos por administraciones gubernamentales, se encuentra el contrato basado en objetivos: con el que se efectúan contratos entre dos niveles jerárquicos yuxtapuestos dentro de una sola entidad, además de especificar los objetivos y la distribución de los recursos, el lugar donde se llevará a cabo la implementación, las medidas de desempeño, los indicadores, los métodos, la frecuencia de monitoreo y la medición de resultados.

Dentro de la segunda categoría se encuentra el contrato establecido por el Estado o una autoridad local para proveerse de un servicio público. El objetivo aquí se divide en dos: el primero tiene que ver con la optimización del uso de los fondos públicos mediante la introducción de la competencia (por vía del sector privado, de las agencias gubernamentales encargadas de proveer los servicios, o de las organizaciones no lucrativas), a fin de obtener el mejor precio posible del bien o servicio requerido. El segundo consiste en consolidar la privatización, tanto como las capacidades del sector privado puedan con las presiones de la competencia.

En el contrato basado en objetivos se identifican cinco subtipos para los gobiernos locales: es estratégico, el de presupuesto, el de desempeño, el de acuerdo de servicios y el de desempeño individual.

Contrato estratégico. El contrato estratégico se lleva a cabo entre el consejo municipal y la persona que ocupa el nivel más alto dentro de la organización; incluye las metas estratégicas y los programas a mediano plazo.

Contrato de presupuesto. El contrato de presupuesto es el que se celebra entre el consejo y la persona del nivel gerencial más alto; divide el contrato estratégico en una base anual y asigna los recursos financieros necesarios.

Acuerdo de Servicios. El acuerdo de servicios entre un departamento con funciones sustantivas y otro con funciones adjetivas (como los de tesorería, de personal, de informática, para mantenimiento de edificios o de asesoría legal)

regula la provisión de servicios internos (tamaño, calidad o precios internos) en una base anual.

Contrato por desempeño individual. El contrato de desempeño individual es aquel que se practica entre una unidad administrativa y un miembro personal, este contrato tiene como fin regular los objetivos, los resultados, los estándares y las competencias para una cierta posición en una base anual.

Por lo que toca al contrato que establece el Estado o una autoridad local para proveerse de un servicio público también puede identificarse el contrato a terceros que consiste en contratar los servicios de alguna empresa privada con el fin de ahorrar recursos y hacer más eficientes las tareas que el gobierno lleva a cabo: este concepto parte de la visión racionalista de la administración. En todas partes el gobierno tiene la obligación de prestar determinados servicios, pero eso no quiere decir que necesariamente tenga que producirlos; además como algunas labores de mantenimiento y seguridad les corresponden los servicios públicos, no es fácil contratar este tipo de servicios con empresas privadas.

Con los contratos que establece el estado también se acaban problemas como los conflictos sindicales y la ineficiencia por falta de incentivos adecuados. Pese a que los motivos que lleva el sector gubernamental a emplear los contratos a terceros es para obtener mayor eficiencia y calidad en los servicios públicos, no es extraño que esto también tenga consecuencias negativas; debido a que cambiar a corto plazo los procedimientos administrativos tradicionales por contratos internos economiza costos, pero a largo plazo implica monitorear esos contratos. Como consecuencia se crea una burocracia con personas de mayor preparación, lo que obviamente resulta más costoso (Martínez, 2007).

D) Sistema de Competencia.

La competencia se define como una capacidad laboral, susceptible de medición, necesaria para desarrollar eficazmente una actividad laboral. Está conformada por conocimientos, habilidades y comportamientos que los trabajadores deben demostrar para que la organización alcance sus metas y objetivos.

Hoy en día está fuera de duda la importancia de las actitudes, de los comportamientos, en el entorno laboral para desarrollar eficazmente las tareas encomendadas. Sin embargo, pese a este reconocimiento, la función pública no suele incorporar la valoración de las actitudes, valores y comportamientos a la hora de seleccionar, promocionar, formar o incentivar al personal a su servicio.

La inexistencia del enfoque de la gestión por competencias en la selección y promoción de los empleados públicos ha dado lugar a que, en muchas ocasiones, las personas elegidas para desempeñar los puestos hayan acreditado la mejor puntuación que el resto de los aspirantes en la posesión de los conocimientos, experiencia y habilidades requeridas, pero no de las actitudes y valores necesarios para el desempeño con éxito de la función.

En muchas ocasiones las quejas de los usuarios de los servicios encuentran causa en malas actitudes demostradas por empleados que no reúnen determinadas competencias necesarias al perfil del puesto que desarrollan.

También son frecuentes las quejas internas sobre la falta de calidad directiva de determinadas personas que ocupan puestos directivos.

El desempeño eficaz de un puesto de trabajo pasa, desde luego, por la preparación académica, los conocimientos, la experiencia y habilidades, pero también por una serie de actitudes, comportamientos y valores cuyo perfil es preciso identificar para cada puesto en concreto (Parrés, 2005).

Diversos estudios de economía y de administración pública señalan que la intervención del gobierno se justifica cuando el mercado no es eficiente. Lo que quiere decir que presenta fallas como la falta de competencia (monopolio natural y rendimientos crecientes a escala), de bienes públicos, de externalidades, de mercados e información incompleta, de paro laboral y de inflación o desequilibrio.

No obstante aun cuando el mercado sea eficiente, todavía hay dos argumentos más que respaldan la participación del Estado en la economía:

- I. Por la redistribución de la renta. Con todo y que el mercado sea eficiente, bien puede provocar una distribución desigual de la renta al grado que les proporcione a algunas personas insuficientes recursos, para vivir; en cuyo

caso el Estado tiene que desarrollar programas sociales que beneficien a esas personas.

- II. Cuando los consumidores no actúan en su propio interés, pese a que tengan suficiente nivel de información. “El poder del Estado para intervenir en la vida económica y política tiene su origen en las funciones que le demanda la sociedad o que esta le impone a la sociedad”.

Como consecuencia de ambos argumentos, la participación del gobierno en la economía se ha ido acentuando cada vez más; tal como lo muestra la prestación de aquellos servicios públicos que, por su naturaleza, se consideran monopolio naturales, (líneas telefónicas, electricidad, gas) y bienes públicos (luz eléctrica en las calles, seguridad pública, defensa nacional), por mencionar algunos. Pero la intervención del Estado también tiene fallas, y provoca ineficiencia. Las fallas del gobierno se dividen en dos tipos:

- I. Por comisión.- Las fallas del gobierno por comisión son, por ejemplo, las ineficientes asignaciones de recursos y operación de empresas públicas, la sobre regulación de la economía y la implantación de programas de inversión que hacen caso omiso de su sustentabilidad en el mediano y largo plazos.
- II. Por omisión.- Algunas fallas por omisión son desatender los programas de capacitación y actualización de la burocracia, o no prever ni la infraestructura ni los recursos con los que se efectúan las reformas de la administración pública. O se aplican nuevas políticas (Martínez, 2007)

Las casusas que le impiden al gobierno alcanzar sus objetivos son la información limitada, el conocimiento restringido de las respuestas de las entidades privadas a sus intervenciones, el control circunscrito de la burocracia y el propio condicionamiento que impone el proceso político. También se establece que las fallas del gobierno ocurren por los problemas propios de la democracia directa (paradoja del voto e intensidad de las preferencias), del gobierno representativo (influencia de los grupos de interés, de las clientelas territoriales, de la imposición de los ciclos electorales, y de las agendas restringidas), de la oferta burocrática (pérdida de recursos, dificultad de valorar los productos, competencia

limitada, falta de flexibilidad del sistema de función pública y fallas burocráticas), y de descentralización (autoridad difusa y externalidades fiscales).

Como se ha venido señalando son varias las fallas que provocan ineficiencia en la actuación del Estado; no obstante, una de las soluciones es la competencia en la prestación de los servicios públicos protegidos. Por lo tanto, incorporar los mecanismos de mercado en las funciones del gobierno incluye medidas como la competencia, los mecanismos de precios, la dispersión de los centros de decisión y los incentivos monetarios.

A decir de la OCDE, los instrumentos más utilizados son los mercados internos, la facturación de servicios a los usuarios, la creación o modificación de los derechos de propiedad, los contratos entre administraciones, la contratación externa y los bonos.

Se puede manejar que son tres las formas de competencia:

- I. Competencia entre lo público y lo privado: Empresas privadas que compiten con públicas para la prestación de un determinado servicio.
- II. Competencia entre lo privado y lo público: Desprenderse de la carga (trasladar por completo los servicios al mercado privado), de la adquisición (las agencias públicas están obligadas a asegurar la licitación para todo tipo de contratos, independientemente de la cantidad), y de la contratación de empresas privadas para prestar un servicio público.
- III. Competencia entre lo público y lo público: Estimula la competencia entre las propias organizaciones públicas (como las escuelas públicas) que compiten por atraer el mayor número de alumnos).

La Competitividad ofrece diversas ventajas:

- I. Mayor eficiencia: mejora el aprovechamiento de los recursos
- II. Obliga a los monopolios públicos a responder a las necesidades de sus consumidores.
- III. Premia la innovación y favorece a aquellas entidades públicas que se esfuerzan por brindar un mejor servicio: es una forma de selección natural.
- IV. Incrementa la moral y el orgullo de los empleados públicos. Sea cual sea la competencia lo cierto es que el gobierno debe establecer reglas claras y

precisas en cualquiera de las modalidades que elija para introducir los mecanismos de mercado, además de darle un seguimiento al desempeño de las empresas privadas y públicas; de no ser así la competencia puede resultar ineficiente y ocasionar desigualdades. Hay funciones que nadie puede hacer con mayor eficacia que el estado como por ejemplo la defensa y las armas, el mantenimiento de la ley, del orden y de la Justicia, así como legislar y dictar normas básicas que obliguen de igual forma a todos (Drucker, 1990).

Cunill (1997) señala que la introducción de los principios de la competencia y de la contractualidad encuentra, en todo caso, otra fuente de fundamentación: la adaptación a las necesidades de los usuarios y un mejor control sobre las agencias públicas.

La competencia cierra el cuadrángulo básico del esquema conceptual de la nueva gerencia pública, que integra con la orientación al cliente, la privatización y el mercado. Bajo los lineamientos de la nueva gerencia pública, las organizaciones de la administración pública son rediseñadas dentro de los modelos económicos del sistema de contrato, como en las empresas privadas. Es decir, se crean corporaciones competitivas que buscan buenos precios y costos bajos, de manera que estas corporaciones públicas tienen más una configuración lucrativa, que una orientación de interés público. Por consiguiente, la competencia es crucial porque se discierne que provee la insistencia necesaria para dar eficiencia a los servicios públicos, e incentivar a las organizaciones estatales para que sean competitivas como proveedoras del gobierno y con los proveedores del sector privado.

Por tal motivo se elimina la protección monopólica que los gobiernos brindaban a sus proveedores y se establecen servicios con base en el sistema de precios. Debido a que la neogerencia pública es categorizada como una reconceptuación normativa de la administración pública, se presume capaz de proveer servicios de alta calidad para los valores ciudadanos e incrementar la autonomía de los manejadores públicos, pues esos servicios son tan competitivos como los propios de la empresa privada (Guerrero, 2003).

E) Empresarialidad e Innovación.

Igualmente Drucker, (1990) asegura que “un avance importante en la disciplina y práctica de la gestión es que ahora comprende la empresarialidad y la innovación”: ambas necesarias para cualquier organización, sean empresas o instituciones no empresariales; incluida la actividad pública. Guerrero (2002) objeta este uso del término empresarialidad, ya que remite a la dirección efectiva del negocio. Desde su punto de vista la empresarialidad hace alusión particular a un aspecto que ha recibido poca atención por parte del estudio de la gerencia privada, tiene que ver con la identificación de las oportunidades de rentabilidad potenciales, y asume los riesgos inherentes. Hoy por hoy, en su sentido más general, la empresarialidad consiste en encauzar nuevos negocios.

Algunas características que se desprenden del aspecto de empresarialidad es la incorporación de gerentes al sector gubernamental y la flexibilidad en la administración.

La incorporación de gerentes profesionales en el ámbito público es una característica esencial en la nueva gestión pública por lo que se estudiara más adelante a mayor profundidad. En cuanto a la flexibilidad de la administración; la gerencia pública plantea la flexibilidad como un importante postulado para hacer más eficientes los procesos de una organización; flexibilidad para tomar decisiones que no burocraticen el trabajo. Incluso algunos de sus seguidores se van al extremo y sugieren que deben prescindirse de la norma que retarda las decisiones, lo mismo que de los propios manuales de organización y procedimientos.

En el ámbito gubernamental, una de las acciones que corresponden a la flexibilidad en la administración es la mejora regulatoria,¹ la que consiste en aquellos cambios que elevan la calidad del sistema jurídico en su conjunto y de los instrumentos jurídicos en particular, con el propósito de incrementar sus beneficios, reducir sus costos y aumentar su eficiencia.

¹ Comisión Federal de mejora Regulatoria <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=90>, página consultada el 12 de julio de 2013.

La mejora regulatoria está compuesta por la desregulación, o sea la eliminación parcial o total de la regulación vigente en algún sector económico o área regulatoria específica; por la reforma de regulaciones propuestas o vigentes, e incluso por la creación de nuevas regulaciones para subsanar vacíos jurídicos existentes o provocados por cambios económicos, sociales o tecnológicos: además de por el diseño de los procesos gracias a los cuales se elaboran y aplican las regulaciones. Sin embargo, esta urgencia por eliminar los procedimientos y las normas que impiden la rápida solución de problemas se contradice con las recomendaciones sugeridas en los programas de control de calidad. En muchos de esos programas únicamente se logra la calidad cuidando todos los procesos, para lo cual es preciso de disponer de normas y estándares rigurosamente anotados y fielmente cumplidos, lo que significa sacrificar un poco de tiempo para inspeccionar la calidad.

El más claro ejemplo de lo que significa medir la calidad se observa con la aplicación de los modelos ISO 9000, difundidos en 1987 como parte de los esfuerzos para crear las instituciones de la comunidad europea. La propia comunidad fue quien le solicitó a la organización internacional para la estandarización (ISO) que diseñara una norma de calidad única: los modelos ISO fueron la respuesta y se presentaron en cinco vertientes. Martínez (2007) cita a Taormina, (1927:23):

- I. ISO-9000: Guías de selección y usos.
- II. ISO-9001: Para medir la calidad en la planeación, el desarrollo, la producción, la instalación y el servicio.
- III. ISO-9002: Para medir los mismos rubros anteriores, salvo el control de planeación.
- IV. ISO-9003: Sistemas de calidad en inspecciones y pruebas finales.
- V. ISO 9004: Guías para poner en marcha los procesos.

Cada una de estas normas para medir la calidad han sido aplicadas en por lo menos alguna de las áreas de la administración pública federal, pese a que nacieron para mejorar los productos, los procesos y la atención al cliente: primero en las empresas europeas y luego en otras partes del mundo. El sector gobierno

ha tomado los modelos ISO para estandarizar el trabajo y brindar servicios de mayor calidad. Visto de manera superficial pareciera que hay una contradicción entre pretender un trabajo de calidad y hacerlo de manera muy rápida, pasando por encima de la normatividad existente; como a veces lo han sugerido algunos apologistas a ultranza de la gerencia pública. No obstante, las máximas de los modelos ISO son:

- I. Anote lo que haga.
- II. Haga lo que anoto.
- III. Verifique lo que hace.

Sin duda seguir estos dos pasos requiere tiempo para respetar y seguir lo documentado; con todo y que para algunos ciertas etapas del trabajo de los modelos ISO sean desesperantes. La instalación de las normas ISO significa, entre otras cosas, control de proyectos y en consecuencia procedimientos que no ha todos gusta pero que han demostrado su eficacia para llevar a cabo las tareas con calidad. Esto demuestra que las ideas de la administración burocrática que exigía especialización y orden todavía siguen vigentes; además de que la propuesta de la gerencia para eliminar la normatividad tiene sus bemoles en países con tradiciones de apego a la ley y a la normatividad establecida, como es el caso de Alemania.

De utilidad en el campo de la producción, la planeación, la administración de proyectos, los servicios y en general cualquier proceso de un trabajo (desde una soldadura hasta la recepción de una queja), los programas ISO tienen un uso específico en la administración: documentan para diagnosticar y corregir.

F) Rendición de Cuentas.

Uno de los graves problemas actuales es la falta de rendición de cuentas y evaluaciones creíbles en las labores gubernamentales, ciertamente muchas evaluaciones no cumplen con los mínimos requisitos para convertirse en una efectiva forma de medir los objetivos y las metas planteadas (a ello hay que agregarle la corrupción la falta de responsabilidad pública y la impunidad con la que actúa un gran número de funcionarios públicos). Por lo mismo, no cabe duda

que es necesario afinar los mecanismos de rendición de cuentas con la finalidad de que se tomen en consideración los objetivos reales de la dependencia y la capacidad técnica y profesional de los responsables de llevarlos a cabo.

Guerrero (2004) comenta que no son pocas las personas que demandan la formalización de una autoridad global, y más todavía, de un gobierno mundial que establezca un estatuto donde las corporaciones transnacionales y los organismos internacionales rindan cuentas. Junto con un planeta cosmopolita, al lado del ciudadano del mundo, es menester que exista un gobierno global democrático y sujeto a esa rendición de cuentas.

Arellano (2010) Propone cuatro categorías de rendición de cuentas

I Profesional.- está presente en situaciones técnicas o complejas con un bajo grado de escrutinio; se hace desde una fuente de control interna.

II Legal.- Cuenta con un alto grado de escrutinio y se basa en relaciones contractuales, entre una parte controladora externa y los miembros de la organización; en general se trata de una relación de agente principal.

III Burocrática.- Consiste en supervisar las reglas de operación por parte de una agencia interna con un alto grado de control, por lo general ente superior y subordinado.

IV.- Política.- Es de bajo nivel de escrutinio desde una fuente de control externa, como pueden ser los ciudadanos, en dónde existen una gran discrecionalidad para manejar mecanismos y medios para alcanzar las expectativas.

Una de las herramientas de la rendición de cuentas más utilizadas por los gobiernos es la medición del desempeño, con la que se puede obtener información relevante para la toma de decisiones en la gestión y en las políticas públicas.

Si bien las medidas de desempeño se clasifican de diferente manera:

I Medidas de carga de trabajo.- Para saber cuánto se hizo, se efectúa basándose en la cantidad de trabajo que se lleva a cabo y en el número de unidades de servicio recibido.

II Medidas de eficiencia.- Por lo regular relacionan la cantidad de trabajo con los recursos utilizados para efectuar esas actividades.

III Medidas de productividad.- Combinan elementos de eficiencia y de eficacia en un indicador único.

IV Medidas de eficacia.- Suelen indicar hasta qué punto se cumplen los objetivos de desempeño y si un programa está logrando o no el efecto deseado, o si un departamento está produciendo los resultados esperados (Martínez, 2007).

Los sistemas para medir el desempeño tienen ciertas ventajas: como obtener y generar más y mejor información sobre el gasto, los costos, el proceso y los resultados de cada uno de los programas gubernamentales, además de reducir la incertidumbre de la administración y el control de las agencias mediante el establecimiento de expectativas claras. También permiten definir y ubicar con mayor efectividad los recursos que se necesitan para cada acción pública gracias a que identifican los asuntos críticos dentro de los procesos y flujos con los que se designa un gasto o se determina el impacto que alguna de las medidas implementadas tienen sobre un aspecto social o económico.

Así mismo con la medición del desempeño se generan vínculos más fuertes entre planeación, presupuesto y evaluación; lo que obliga a discutir las políticas públicas de manera más integral y coordinada.

En síntesis, no es posible planear ni evaluar si antes no se sabe lo que se mide; de tal manera que contar con indicadores de desempeño es un imperativo para las organizaciones gubernamentales, a fin de recoger e integrar los puntos clave para medir y evaluar los objetivos y las metas de una dependencia en particular. Sin olvidar que también deben contar con vínculos claros entre las metas cuantitativas y la resolución de problemas y demandas sociales (muchas veces más cualitativas), por lo que deben ser fáciles de identificar y de construir en su caso.

Si se cumpliera lo anterior ya no estaríamos únicamente hablando de una evaluación contable o financiera, sino de verdaderas auditorías de desempeño con las que podríamos conocer hasta dónde el programa o la política pública está resolviendo las demandas de la población.

Aunado a la rendición de cuentas se encuentra una Gestión Pública basada en resultados se requiere la instrumentación del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y la implementación de un Sistema de Evaluación de Desempeño SED. Es necesario un proceso presupuestario basado en consideraciones objetivas donde la asignación de fondos, se dirija hacia programas pertinentes y estratégicos; el propósito: obtener los resultados esperados, y mejorar la calidad de bienes y servicios públicos (Rascón, 2010).

G) Mayor Utilización de las Tecnologías de la Información.

En el esfuerzo de introducir en la administración la “cultura” de servicio al ciudadano, de orientar el comportamiento de los empleados públicos no solo pensando paternalmente en el usuario, sino como el usuario, las tecnologías de la información tienen, junto a la motivación de los profesionales, un papel fundamental. Ello se debe a la capacidad con la que cuentan para dar soluciones relativamente simples a cuestiones complejas. Sin duda alguna que un buen sistema de comunicación interno dentro de la propia Administración permitiría el traslado de información administrativa con mínimas molestias al ciudadano (Albí, González , & López, 2000).

Para Guerrero (2004), el gran desarrollo de la automatización en la producción y distribución de los servicios gubernamentales (particularmente en el empleo de la tecnología informática) es otra de las características del nuevo manejo público. Aunque las tecnologías de la tecnologías de información y comunicación (TIC) operan de diferente manera, sus efectos son únicos y dependen de cómo se utilicen; no obstante, su relación con el desarrollo social y económico es consecuencia de algunas características básicas, relacionadas con mejorar la producción y comunicación de la información: Por ejemplo, compartir el conocimiento, incrementar la productividad, superar los límites geográficos y tener una mayor apertura y transparencia.

Una de las tareas fundamentales de la modernización es montar mecanismos transparentes de la gestión del Estado, eminentemente dependientes de la comunicación y de la posibilidad de reproducir la información; por lo mismo las tecnologías de la información desempeñan un papel importante en su reforma y modernización. Por esta misma razón establecen que las tecnologías de la información y de comunicación pueden ayudar al gobierno de tres maneras e incluso traslaparse:

- Ayudando a los tomadores de decisión para la adquisición, gestión y transmisión de información de datos políticos complejos, lo que a su vez proporciona beneficios eficientes.
- Mejorando el desarrollo de los servicios gubernamentales (educación, salud y ambiente).
- Permitiéndole a la sociedad tener un mayor acceso a la información gubernamental, lo que facilita el diálogo y la retroalimentación pública sobre proyectos y desempeño del gobierno.

Los beneficios que obtienen los gobiernos que introducen las tecnologías de la información y comunicación en su aparato estatal son: ahorro en los costos de trabajo y administrativos; reducción de los gastos de provisión del servicio, de la planeación y del presupuesto; y posibilidad de tener mejores análisis y soporte para la toma de decisiones del proceso presupuestal. Definitivamente gracias a ellos los gobiernos mejoran su eficiencia.

De la misma manera las tecnologías avanzadas de información son importantes en el sector público, ya que su utilización implica mejorar los sistemas y la automatización de los procesos en muchos de los casos. Una de las herramientas teóricas actuales que recomienda entre sus técnicas la automatización y el estudio de los sistemas y procesos es la reingeniería de los procesos, aplicada sobre todo en el sector público norteamericano, donde se complementa con la reinversión del gobierno (Martínez, 2007).

Pero la tecnología de la información en el ámbito público también tiene sus limitantes, dado que requiere de recursos humanos capacitados; no obstante, como se sabe, en la administración pública el personal no está capacitado ni para

diseñar, ni para manejar un sistema interactivo de gestión pública, de la misma manera que tampoco existen los puestos y que en general domina la informalidad. Además, introducir tecnologías de información en la gestión pública demanda seleccionar previamente la tecnología que va a utilizarse, con la finalidad de no adquirir equipos que no se emplearán o no proporcionaran la utilidad que se espera.

La introducción de las nuevas tecnologías de la información en servicios gubernamentales, deben planearse con sumo cuidado, ya que la amenaza de exclusión crece debido a su costo y su complejidad; además porque a la fecha son muy pocos los estudios sobre su costo-efectividad. El banco mundial da un ejemplo claro del uso de tecnologías de información en el sector gubernamental como lo es el desarrollo de e-gouvernement: o lo que es lo mismo e-gobierno, gobierno electrónico o gobierno digital; o sea, el uso de las tecnologías de información (redes de área ancha, Internet y computadoras portátiles) por partes de las agencias gubernamentales. Las tecnologías de información han tenido la capacidad de transformar las relaciones con los ciudadanos, las empresas y otras entidades de gobierno.

De esta forma se sabe que la tecnología está íntimamente relacionada con la comunicación siendo esta uno de los elementos que más se valora en una sociedad como la actual en la que existe una cantidad de ofertas en todos los sectores y en dónde la buena gestión de esa comunicación hace que un producto, organización o persona consiga diferenciarse del resto (Sabés & Verón, 2008).

H) Planeación Estratégica.

La gestión estratégica supone una dirección basada en cuatro principios (Bozeman, 1998):

- I.- Preocupación por el largo plazo.
- II.- Integración de metas y objetivos dentro de una jerarquía coherente.
- III.- Reconocimiento de que la gestión estratégica y la planeación no se implementan por sí mismas.

IV.- Una perspectiva externa que acentúa la anticipación y formación de los cambios en el medio, además de estar atento a la práctica del poder político.

La planeación estratégica enfatiza la valoración externa e interna del medio ambiente de la organización, al tiempo que identifica y resuelve asuntos que no suponen un consenso total en los propósitos y las acciones organizacionales, mientras establecen metas y objetivos, a la vez que relacionan presupuesto y programas de trabajo. Diversos autores aseguran que la planeación estratégica es benéfica a las organizaciones tanto públicas como privadas, en virtud de que las obliga a pensar con estrategia y a desarrollar estrategias efectivas; además de clarificar la dirección futura, jerarquizar las necesidades y tomar decisiones en el presente a la luz de sus consecuencias futuras. Igualmente ayuda a desarrollar una base coherente y defensiva para la toma de decisiones, ejercer discreción máxima en las áreas bajo el control organizacional, tomar decisiones por medio de los niveles y las funciones, resolver los principales problemas organizacionales, mejorar el desempeño organizacional, proporcionar rapidez y efectividad en circunstancias cambiantes, así como edificar la pericia y el trabajo en equipo.

I) Descentralización.

Otra de las características de la Nueva Gestión Pública es la descentralización. Los orígenes de la descentralización datan del último tercio del siglo XIX en Francia, como una respuesta a los excesos de la centralización (Valls & Matute, 2004),

En un principio, perseguía restituir el principio electivo de las corporaciones locales, es decir, una democratización de sus órganos al pretender romper la dependencia con el poder central; en una segunda etapa, la descentralización pretendía asegurar un ámbito competencial propio, para eludir las dependencias funcionales que acarrea el sistema de tutelas y controles y, en una tercera fase, en Italia, España y Francia tuvo una dimensión más política que administrativa, porque buscaba instaurar o restaurar el nivel de administración regional.

Existen diversas formas de descentralización administrativa en general, Serra (2002) considera las siguientes: la descentralización patrimonial, la descentralización regional, la descentralización funcionalista y la concesión.

Es objeto de nuestro estudio la descentralización administrativa por servicio funcional o institucional.

El concepto de la descentralización administrativa por servicio es un modelo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de Derecho Público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos.

Esta relación no destruye la unidad del Estado ni los vínculos necesarios de control de la administración directa, lo cual permite al organismo descentralizado un manejo administrativo, responsable y autónomo.

2.4.6 Modelos de Nueva Gestión Pública.

La mayoría de los países occidentales impulsan a partir de 1980 programas más o menos ambiciosos de reforma administrativa conocidos generalmente bajo la denominación de modernización o de Nueva Gestión Pública. A pesar de la existencia de especificidades nacionales y de diferentes ritmos de aplicación, hay principios que se repiten: consideración del usuario como cliente, afirmación de que los servicios públicos deben obedecer a reglas de la competencia para ser más eficaces y eficientes, interés por la evaluación como forma de control democrático y de aseguramiento de la calidad, así como el uso de técnicas contractuales como alternativa a la acción unilateral del Estado.

El cambio en la gestión pública implica una doble aplicación de propuestas que no son excluyentes, sino que se complementan. En primer lugar, las que parten del modelo inspirado en la teoría de la elección pública y que pretende asegurar un control político de la acción burocrática. En segundo lugar, las que ponen el acento en la desburocratización a través de diferentes fórmulas de privatización, algunas radicales, otras graduales. De este modo, la importación de

instrumentos de actuación de la gestión privada es uno de los rasgos definitorios de la denominada Nueva Gestión Pública.

En la actualidad, para algunos existe una transición de la gestión pública tradicional hacia un modelo postburocrático, orientado y caracterizado en la legitimación de la acción pública en los resultados. Esta transformación es más evidente en los gobiernos de la OCDE que están realizando políticas públicas para mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos (Sánchez, 2002).

Entre sus conclusiones más representativas se encuentran las siguientes:

I.- Para maximizar los resultados económicos y asegurar la cohesión social, los gobiernos deben adaptarse rápidamente a circunstancias cambiantes, crear y explorar posibilidades nuevas, usando y reutilizando los recursos de una manera más rápida y flexible.

II.- Las organizaciones fuertemente centralizadas, reguladas y rígidas, que valoran los procedimientos más que los resultados, constituyen un obstáculo para la obtención de resultados.

III.- El fuerte endeudamiento del Estado y los desequilibrios presupuestarios agravados por la recesión, obligan a los gobiernos a buscar una mejor relación costo-eficacia en la asignación y en la gestión de los recursos públicos.

IV.- La amplitud y el peso de las reglamentaciones gubernamentales que afectan a las estructuras de los costos y, a la vez, a la productividad del sector privado, son contrarios a la flexibilidad indispensable para tener éxito en un mercado internacional cada vez más competitivo.

V.- Los cambios demográficos y la evolución económica y social conducen a la ampliación de la gama de servicios que la sociedad espera del Estado, mientras que, paralelamente, el ciudadano exige tener mayor peso en el campo de las decisiones y en las acciones gubernamentales.

En este contexto, el desafío de la gestión pública contemporánea es afrontar el siglo XXI con la renovación de sus instituciones. Para el Comité de Gestión Pública de la OCDE, sí el sector público pretende seguir siendo receptivo a las necesidades de aquellos a quienes sirve, los gobiernos deben dedicarse a

hacer mejor las cosas usando menos recursos, obteniendo mayores resultados y actuando de manera distinta, que como lo hacían en la gestión pública tradicional.

Para la Nueva Gestión Pública resulta indispensable que la administración pública se oriente más hacia el cliente. Algunos países han alcanzado progresos significativos en la mejora del acceso de los clientes a los servicios, el incremento en la transparencia de los procesos de decisión y en la reparación de las injusticias cometidas, así como en aligerar las formalidades inútiles. El propósito es inculcar más la preocupación por el cliente en el conjunto del sector público y en todos los niveles de la administración pública, por lo que debe buscarse la calidad. Como ya se ha mencionado, algunos países establecen normas de servicio que especifican la calidad que puede esperar el usuario (Arellano, 2010).

La creación de un sector público orientado hacia el cliente y el servicio, es decir, con mayor énfasis hacia el exterior que hacia el interior, constituye otro de los ejes de esta transformación de la Nueva Gestión Pública. Se busca lograr una mejor adaptación de los servicios a la demanda y mejorar la calidad. Asimismo, consultar a los clientes sobre sus necesidades, informarse de sus reacciones frente a los servicios prestados y otras formas de participación de los usuarios constituye otro eje del cambio.

A continuación se enmarcan los cambios y reformas en la gestión pública en los países de la OCDE, en cuatro modelos que comparten algunas propuestas comunes de modernización administrativa.

A) El Modelo Anglosajón.

Los países anglosajones fueron pioneros en la puesta en práctica de medidas ambiciosas de reforma del Sistema de la Administración Pública. De hecho, su modelo ha sido fuente de inspiración para otras experiencias desarrolladas en contextos diferentes.

En líneas generales, los países de habla inglesa comparten una estrategia radical de reforma de la Administración Pública basada en la doctrina del New Public Management. Desde el punto de vista teórico, se asumen los esquemas de la teoría de la elección pública que propugna la desburocratización de los sistemas públicos y la recuperación del control administrativa, se parte de los postulados de

los estudios de management en su variante norteamericana, que sostienen la superioridad de la gestión privada sobre la pública (Asensio, 2008).

Las grandes líneas que inspiran el programa de reforma del servicio público australiano lanzado en 1996, establecía que: la gestión de los servicios públicos debe basarse, en la medida de lo posible, en los mismos principios que el sector privado; la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas debe adquirir una mayor flexibilidad; las distintas organizaciones públicas (agencias) deben ser responsables de su funcionamiento y tener la mayor autonomía posible sobre la gestión financiera y de recursos humanos; los procedimientos administrativos que derivan de las obligaciones legales e imponen elevados costos a la administración pública deben ser suprimidos; la ética y los valores que distinguen a la administración pública deben ser mantenidos.

El movimiento de calidad en Australia es sorprendente, dado que no ha existido una directiva del gobierno central en esa materia. Los ministerios individuales (el Departamento de Seguridad Social, el Departamento de Empleo, Educación y Capacitación, el Departamento de Servicios Humanos y Salud y el Departamento de Defensa) han adoptado el enfoque de calidad en el servicio público. Algunos programas federales están también comprometidos con la calidad como el Programa de Normas de Acreditación para Servicios a la Comunidad y Servicios de Salud, que acredita si estos servicios de salud cumplen con las normas establecidas. A diferencia de otros países en donde la calidad apareció por primera vez en las empresas públicas que operaban en situaciones de mercado, en Australia la calidad echó raíces en actividades de índole social.

En Australia Al igual que en Francia, no existe un solo modelo: ciertos departamentos operan sobre la base del modelo británico, que cuenta con normas acerca de la prestación del servicio y miden su éxito a través de encuestas de satisfacción; otros departamentos tienen normas enfocadas a los resultados, que se derivan directamente de los objetivos de la organización y se refieren a la calidad intrínseca o eficiencia de las actividades; y una tercera categoría de organización combina los anteriores dos enfoques, teniendo tanto normas de prestación del servicio como normas de efectividad.

En Reino Unido, durante los años de 1980 se implementaron programas de reforma del sector público con el objetivo de proporcionar mejores resultados contra el dinero gastado. La Iniciativa de Administración Financiera a principios de los años ochenta introdujo nuevos sistemas de administración financiera y presupuestarios con una importante delegación de presupuestos a gerentes locales. Asimismo, el programa de escrutinios de eficiencia "Rayner" abordó los aspectos de la eficiencia y efectividad de las diferentes áreas de operación de los departamentos. Posteriormente, en 1988 se puso en marcha la siguiente etapa del Programa de Reformas que condujo a la creación de las 100 dependencias distintas para realizar, en un ambiente más autónomo, las operaciones ejecutivas que previamente eran sólo parte del trabajo general de los departamentos .

Además de buscar mayor eficiencia y eficacia en el sector público, el gobierno también trató de reducir el papel del Estado. El programa de privatización trasladó algunos servicios como el gas, agua y electricidad, totalmente al sector privado. Algunos servicios que quedaron bajo la responsabilidad del gobierno también fueron contratados con proveedores privados cuando éstos ofrecieron un mejor valor por el dinero bajo el Programa de Oferta Competitiva Obligatoria.

Posteriormente fue impulsada la Carta del Ciudadano que inició su operación en julio de 1991, que tiene entre sus objetivos, hacer que los servicios públicos respondan mejor a las necesidades de la gente común.

En el caso de Nueva Zelanda que ha sido objeto de atención por la radicalidad de las reformas introducidas bajo la inspiración de los principios propios de la Nueva Gestión Pública. El programa de reformas comienza a principios de los años de 1980 con el propósito de combinar enfoques eminentemente liberales en política económica con un interés destacado por el mantenimiento de las políticas sociales, lo cual diferencia este caso del británico.

Los principios del programa de reforma aplicados por el gobierno de Nueva Zelanda a partir de 1984, se basan en la separación de las funciones comerciales y no comerciales, así como la diferenciación de las funciones asesoras y administrativas. En el ámbito organizativo, se propugna la descentralización

funcional y la autonomía de los gestores públicos, así como la mejora de los mecanismos de control y responsabilidad.

Como último caso dentro del ámbito anglosajón debe destacarse el caso de Irlanda. Constituye una excepción dentro de este modelo, en la medida que el movimiento de reforma no ha sido llevado a cabo con la radicalidad que es común en este grupo de países (Barberá, 2010).

B) El Modelo Europeo Continental.-

Sánchez (2002) señala que el caso de la mayor parte de los países de Europa continental puede ser definido como de reforma incremental. El modelo clásico de administración pública se ve modificado por determinados cambios graduales y parciales que no afectan a los elementos constitutivos del mismo. En los países de tradición napoleónica, ciertos rasgos estructurales continúan vigentes: gestión administrativa, seguridad en el empleo y servicio civil de carrera. Dentro de este contexto, la gestión pública y la gestión privada se consideran fundamentalmente diferentes. Existe una diferencia en la percepción del papel del Estado. Mientras que la perspectiva liberal que inspira el New Public Management del mundo anglosajón da lugar a una reducción del papel del Estado en la economía y una retirada del ámbito económico y social. Las reformas del continente europeo van dirigidas a reforzar la legitimidad de la intervención del Estado a través de formas de acción renovadas.

Grecia e Italia dirigen sus acciones a reforzar las estructuras estatales dentro de su lucha contra la corrupción y por el saneamiento de la vida pública. Hasta cierto punto, en su caso se trata de reforzar la administración weberiana y el control de legalidad de las administraciones. Por el contrario, en el caso de otros países como Francia, Alemania, España o Portugal, el reto es más bien desburocratizar y agilizar unas administraciones cuya orientación no se dirige con suficiente intensidad al logro de objetivos y a la obtención de un rendimiento satisfactorio.

A partir de 1978, los esfuerzos por modernizar el gobierno en Francia se centraron en las reformas que favorecían a los usuarios de los servicios públicos.

A mediados de 1980, en ese país inició un movimiento para mejorar la calidad en el gobierno. Se fomentó la creación de círculos de calidad diseñados para permitir a todas las categorías de funcionarios públicos proponer y participar en esfuerzos concretos para mejorar su trabajo, al tiempo que se emprendió una estrategia más amplia para cumplir con las expectativas de los usuarios, quienes tienen el derecho y la obligación de exigir un servicio adecuado. Los círculos de calidad pueden considerarse como el primer paso en las iniciativas de calidad en el servicio implementado en Francia (Asensio, 2008).

Las medidas de calidad llevadas a cabo por el gobierno francés fueron: 1) proyectos por dependencia; 2) los Centros de Responsabilidad; 3) motivación a los funcionarios públicos; 4) cartas de servicio público; 5) transparencia; 6) simplificación y 7) delegación de facultades. Los proyectos por dependencia contribuyen a reafirmar los valores fundamentales de las dependencias gubernamentales y dejar clara la naturaleza de sumisión. Al enfatizar los resultados, este enfoque ha introducido la eficiencia al interior de la dependencia a la vez que incrementa su disposición al cambio, favorecido por una globalización el presupuesto y por la delegación de facultades. Con este esfuerzo, alcanzaron los 700 proyectos por dependencia.

Por su parte, las Cartas de Servicio Público, adoptadas por el Consejo de Ministros en 1992, fueron diseñadas para hacer del usuario la parte central de cada dependencia pública y mejorar la calidad en el servicio. Para garantizar la transparencia y apertura fueron establecidos los tiempos límite y los procedimientos para apelar las decisiones, además de las acciones del Comité de Acceso a los Archivos Administrativos y por el Comité de Registros de Cómputo y de Libertad de Acceso.

El caso de Alemania puede ser descrito al igual que el francés, por una búsqueda de ajustes parciales que no ponen en cuestión la estructura administrativa tradicional. Pueden distinguirse dos periodos en la historia de modernización alemana marcados por el hecho crucial de la unificación. En realidad su principal objetivo ha sido concentrarse en el esfuerzo organizativo de la administración federal a la nueva situación territorial. Esta situación implica que

apenas se hayan introducido algunas transformaciones en la gestión en el ámbito federal. En donde se han realizado cambios sustanciales ligadas a la Nueva Gestión Pública es en el ámbito local. En ese sentido, hay que señalar el "nuevo modelo de dirección" de las administraciones locales caracterizado por una estructura similar a la de un grupo privado: separación funcional entre política y administración, gestión descentralizada de recursos, gestión en función de resultados, formulas contractuales e innovaciones en la gestión presupuestaria y de personal.

En la década de 1990 se asiste a un nuevo intento de reforma de la administración federal cuyos objetivos se asemejan a los de la OCDE: reducción de las funciones del Estado a lo sustancial y fomento de una mayor participación ciudadana.

Por su parte, desde finales de 1985 Portugal ha gozado de un período de estabilidad política y de considerable desarrollo económico. La integración con Europa ha creado retos para los agentes económicos, la sociedad y el gobierno. Para una pequeña economía abierta como la portuguesa, los aspectos de calidad han adquirido una nueva relevancia. Se trata no sólo de producir más sino también producir cosas mejores para alcanzar una adecuada calidad en todos los sectores del país.

En Portugal, desde 1986 el proceso de modernización de la administración pública incluyó iniciativas orientadas a crear una sensibilidad a las demandas ciudadanas y enfocarse en el papel que juega el ciudadano. En 1991 el gobierno prestó particular atención a las políticas de calidad en la administración pública y reconoció que el mejoramiento de la calidad también era un asunto gubernamental. Después, en 1993 un número de iniciativas y procedimientos ya establecidos fueron consolidados mediante la aprobación de la Carta de Calidad en el Servicio Público (Barberá, 2010).

C) El Modelo Europeo Septentrional.

En este grupo se encuentran los países escandinavos y los Países Bajos. Estos países optan por un modelo aproximado a la Nueva Gestión Pública, pero

alternativo dotándolo de un perfil pragmático que la separa de la concepción radical del ámbito anglosajón. Este conjunto de países no rechaza de modo categórico el modelo de gestión pública tradicional, sino que cuestiona su utilidad en algunos ámbitos de la acción administrativa, sustituyéndolo por otras fórmulas basadas en la eficiencia.

En el caso de los Países Bajos existe una voluntad de reforma que se mantiene a lo largo de las décadas de 1980 y 1990. El objetivo global es la reducción del tamaño y alcance del gobierno a través de políticas de privatización, la creación de agencias y el análisis de las diferentes formas de intervención y gasto.

En 1982 es lanzada la iniciativa Grandes Operaciones dirigida al logro de seis objetivos: 1) reconsideración del gasto público; 2) reorganización de los servicios administrativos centrales; 3) desregulación de la intervención gubernamental; 4) descentralización; 5) desburocratización de las organizaciones estatales; y 6) inicio de un proceso de privatizaciones.

Al inicio de 1990, se desarrolla en estos países un nuevo proyecto denominado Gran Operación por la Eficiencia, cuya finalidad es reducir las tareas gubernamentales y mejorar las estructuras organizativas. El programa acentúa la preocupación por las consecuencias económicas de la gestión pública y sitúa como objetivo central la reducción del gasto público. A partir de este momento, las transformaciones en Holanda se centran en objetivos específicos como es el caso de la creación de agencias responsables de la implementación de políticas, diversas medidas orientadas al cliente, intentos por aumentar la productividad de la función pública o la privatización del sistema de gestión de la seguridad social.

Las innovaciones de la gestión pública en los países escandinavos se inscriben en un modelo similar al holandés. Sin embargo, se introducen reformas sustanciales en determinados ámbitos parciales inspiradas por la Nueva Gestión Pública. El caso de Suecia es ilustrativo de las tendencias de la gestión pública de este grupo de países. El movimiento de reforma se inicia como parte de los retos de internacionalización y de su ingreso en la Unión Europea en la década de 1990. Las estrategias suecas fueron: reforma en los procesos presupuestarios;

introducción de mecanismos de gestión por resultados; y delegación de la toma de decisiones del gobierno a las agencias con respecto a los recursos necesarios para obtener resultados (organización, personal y finanzas).

Por su parte, Dinamarca ha llevado a cabo una serie de reformas que pretenden combinar el imperativo de la eficiencia atendiendo los postulados de la Nueva Gestión Pública y la defensa de la economía social de mercado a través del protagonismo estatal.

A partir de 1993 se pone en marcha un programa de reformas parecidas al modelo anglosajón. En primer lugar, se defiende una orientación al cliente ampliando su participación en el diseño de los servicios públicos. En segundo lugar, se introducen reformas presupuestarias, centradas en la descentralización de las decisiones y la medición de resultados. En tercer lugar, se intensifica el uso de fórmulas de sociedades limitadas en las actividades del sector público, lo que sería la traducción danesa de la fórmula de agencia (Sánchez, 2002).

D) El Modelo de los Países en Transición.

Existe un último grupo de países con diversos niveles de desarrollo que están realizando transformaciones institucionales, tanto en el campo político como en el económico. Por una parte se encuentran México y Turquía, países que con ciertas salvedades, muestran significativas similitudes. En primer lugar, el menor nivel de desarrollo en términos comparativos los enfrenta al reto económico, el cual en ambos casos está fuertemente determinado por su integración en espacios económicos y comerciales abiertos como es el europeo y el estadounidense. En segundo lugar, ambos países asumen principios democráticos cuyo traslado a la práctica cotidiana resulta aún insuficiente en diversos ámbitos, por lo que la profundización democrática forma parte de su agenda política.

Por otra parte, hay que referirse a los países ex-comunistas europeos: Polonia, Hungría y República Checa. La transición de estos países, profunda en términos políticos y económicos, afecta cada vez más directamente a los aparatos administrativos del gobierno. Primero, porque se entiende que una administración pública eficiente es una condición indispensable para obtener un desarrollo

económico adecuado. Segundo, porque la reforma de las estructuras y la gestión administrativa es una condición impuesta para el ingreso a la Unión Europea.

Por último, hay que mencionar el caso de Corea. Se trata de un país en transición en el que un rápido crecimiento económico protagonizado por un Estado intervencionista ha generado múltiples tensiones políticas y sociales ligadas a las escasas virtudes democráticas del régimen político y a la importancia del problema de la corrupción. La grave crisis económica que sacudió en los últimos años a las economías asiáticas ha sido la causa de diversos programas de reforma durante los años de 1990.

Por lo que se refiere a los países latinoamericanos, las reformas de segunda generación de la gestión pública aún no tienen los alcances y pretensiones de los países desarrollados y por supuesto de los realizados en la OCDE. Tal como lo plantea el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), los países en desarrollo particularmente los latinoamericanos sólo pusieron en marcha en la década de 1980 reformas de primera generación dirigidas principalmente a la reducción del gasto público, redimensionamiento del aparato gubernamental, privatización de empresas públicas y desregulación, para intentar alcanzar una disminución en el déficit público. La crisis fiscal del Estado habría llevado a realizar este tipo de reformas, que lograron disminuir los gastos del gobierno pero que tuvieron una repercusión en la capacidad gubernamental, en la oportunidad y calidad de los servicios públicos.

Aunque Cabrero (2011) describe algunas experiencias de modernización de la gestión pública en países de África, el Caribe, América Latina y México, en su gran mayoría corresponden a las reformas de primera generación. De hecho, los Seminarios Internacionales de Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina, celebrados en la sede del INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) entre 1989 y 1990, son muestra fiel de este tipo de reformas de primer nivel.

En los países de América Latina y del Caribe, el modelo jerárquico no ha funcionado bien. De hecho, el diagnóstico es que las administraciones públicas de la región ejercen un control excesivo (Guerrero, 2003).

Así, no es de asombrarse que las técnicas de la Nueva Gestión Pública hayan llamado la atención. Muchos gobiernos de la región son conocidos por la mala calidad de sus servicios públicos y su excesiva regulación. Aunque han alcanzado logros sustanciales en cuanto a estabilización económica. Con algunas excepciones Chile, Brasil, Ecuador, Jamaica, Costa Rica y México, los resultados limitados y parciales de las reformas al sector público, no han logrado implementar las políticas de la Nueva Gestión Pública.

2.4.7 Desventajas de la Nueva Gestión Pública.

La NGP como modelo de gestión innovadora no deja de tener críticas. Diferentes autores y organismos han enumerado los efectos positivos o negativos que genera, así como manifestado su acuerdo o desacuerdo con cada uno de ellos.

Este apartado se centra en los aspectos negativos de la NGP, recogiendo las limitaciones que presenta la implantación de la NGP y algunas críticas vertidas sobre esta forma novedosa de gestión.

Todos los principios que caracterizan la NGP podrían ser correctamente implantados en la Administración Pública si no se tuvieran en cuenta las limitaciones de carácter teórico y práctico (Fernández, Fernandez , & Rodríguez, 2008).

A) Los límites teóricos de la Nueva Gestión Pública.

En primer lugar, los teóricos defensores de la "Teoría de la Elección Pública" pretenden reducir la NGP a una simple tecnología de reforma administrativa, en la cual los funcionarios no buscan el interés general, sino maximizar su utilidad personal, es decir, satisfacer sus intereses personales.

Por otro lado, están aquellos autores comprendidos entre los economistas liberales o neoliberales que consideran que la NGP está asentada sobre dos hipótesis básicas con el objeto de reducir el Estado a la mínima expresión, dando lugar a dos limitaciones: la necesidad de introducir el mercado y la competencia en las Administraciones Públicas y la voluntad de dar poder al usuario de los servicios.

B) Los límites prácticos de la Nueva Gestión Pública.

Dentro de los límites prácticos destacan:

I) La descentralización de funciones y la delegación de poder a los agentes autónomos. La descentralización de funciones genera críticas, pues tiende a sobrecargar las organizaciones operativas con múltiples y, a veces, inconsistentes objetivos, creando una estructura desorganizada que a menudo avanza en diferentes direcciones al mismo tiempo

Por su parte, la delegación de poder en los agentes autónomos lleva a que las autoridades no puedan desarrollar actividades de coordinación y planificación de la acción pública.

II) La reforma de la gestión pública debilita el principio de rendición de cuentas al no existir, tal como se indica en el punto precedente, una coordinación entre la acción pública y los sistemas de información utilizados en cada nivel o agente autónomo.

Algunos informes de la OCDE destacan:

— La mayor flexibilidad en la gestión ha potenciado la diversidad de prácticas y el temor de ver progresivamente desaparecer toda visión de conjunto de la función pública, el sentido de Estado y los valores tradicionales de servicio público.

— La autonomía creciente de los gestores en un entorno descentralizado incide sobre la responsabilidad pública, pues exige determinar quién es el responsable y de qué resultados.

A pesar de las bondades de la NGP, ésta plantea una serie de cuestiones que preocupan a quienes la critican, entre las que destacan:

— El excesivo énfasis en los criterios técnico y racional, dejando en un segundo plano los de carácter político e intuitivo.

— El aumento de la autonomía de gestión supone un desplazamiento del control político y con ello el paso de la responsabilidad pública a una responsabilidad interna.

La mayor crítica a la Nueva Gestión Pública, defiende la utilización de las prácticas del Sector Privado en el ámbito público, como si éstas fueran la solución a todos los problemas de la gestión pública.

2.5 Dicotomía Política-Administración.

La dicotomía política-administración consiste en una transfiguración de la separación entre gobierno y administración, sustituyendo al primero por la política. El cumplimiento exacto de la constitución y las leyes, el mantenimiento de la armonía interior y el establecimiento de las relaciones internacionales son realizados no tanto por la política, sino por dependencias administrativas encargadas de cumplir y hacer cumplir la constitución. Asegurar el orden público y mantener las relaciones internacionales son funciones de la administración, lo mismo que la satisfacción de las necesidades materiales, morales e intelectuales de la sociedad. Igualmente, así como la ciencia administrativa difiere de la ciencia política, así la acción del poder de la administración difiere de la acción del poder en la política. La ciencia política busca el establecimiento de la armonía de todos los elementos políticos en una dirección determinada. La ciencia administrativa busca la armonía absoluta entre todos los intereses sociales y entre todos los intereses individuales.

Una de las versiones más célebres de la dicotomía entre la política y la administración se debe a Woodrow Wilson ex presidente de los Estados Unidos, quien la asoció al carácter de la segunda como un negocio. No sólo la administración está fuera de la política, sino también la política está fuera de la administración: ella se encuentra más allá de la esfera propia de la política porque las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política se ajusta a las tareas de la administración, no se debe permitir que manipule sus oficinas. Pero se trata de una distinción de alta autoridad, y al efecto invoca a los profesores alemanes, de quienes toman la idea de que la política se relaciona con las cosas grandes y universales, en tanto que la administración lo hace con las actividades individuales y pequeñas. La política es propia del estadista, la administración corresponde al funcionario técnico. (Guerrero, 2000).

La dicotomía política - administración tenía como propósito separar artificialmente, lo que no era posible dividir, la actividad pública se encuentra inmersa en un ámbito público: se administra con la política las afirmaciones de Wilson, en el sentido de que la “Administración está fuera de la esfera de la política” de que el “campo de la administración es un campo de negocios, separado de la política” y de “que las cuestiones Administrativas no son cuestiones políticas” establecen como premisa una distinción que por sus términos absolutos no se justifica.

Las investigaciones hechas en torno a la dicotomía planteada; en la actualidad lo administrativo puede ser político y aquellos que toman decisiones administrativas lo hacen por razones políticas.

Previo a la Gestión Pública los seguidores de la Nueva Administración Pública como Shafritz y Hyde (1999), sostienen que la dicotomía entre política y administración carece de un aval empírico, pues es bastante claro que los administradores a la vez ejecutan y hacen la política.

2.6 La Privatización: Endoprivatización y Exoprivatización.

Las más recientes reformas al Estado y la administración pública han comprendido un proceso integral de privatización en el que pueden distinguir dos momentos. En el primero se privatizó el qué y en el segundo el cómo. Estos procesos fueron identificados también con las denominadas: primera y segunda oleada de reformas. Pero, antes de proceder a explicar en qué consisten ambas fases parece conveniente hacer algunas precisiones sobre el significado privatización.

Al parecer el uso del término privatización inicia en 1969 cuando Drucker (1990), lo empleó como reprivatización en su obra *The age of discontinuity* (La era de la discontinuidad), para significar la descarga de tareas del gobierno para que su desempeño, ejecución y operación, se realizaran por parte de instituciones no gubernamentales.

El estudio del fenómeno se ha abordado desde diferentes perspectivas disciplinarias, resaltando principalmente la economía, la administración pública y la administración de empresas. A partir de ello se han derivado diversos análisis que

han generado definiciones y explicaciones sobre su surgimiento, modalidades y desarrollo. Los conceptos se han diversificado, incluso cabe destacar que su significación ha presentado una evolución que se puede rastrear desde el contexto en que se observaba favorablemente y hasta finales de la década de 1990, cuando ya la privatización no presentaba gran atractivo y las ilusiones sobre sus milagros se habían disipado.

Vicher (2009), nos señala diferentes conceptos de privatización desde donde observamos la privatización como la salida a todos los problemas del gobierno: la privatización es el acto de reducir el papel del gobierno, o aumentar la función del sector privado, en una actividad o en la propiedad de los bienes. Pero, como lo ha manifestado Guerrero (2002), en esta perspectiva privatización entraña la renuncia a gobernar.

Además, señala que la variedad de modalidades de privatización abarca desde la privatización parcial hasta la privatización total, esto es, desde la contratación hasta el abandono de cierta esfera de la política. En la privatización parcial el gobierno puede seguir financiando pero ya no operando los servicios, y puede poseer activos pero ya no administrarlos. Mediante este proceso se pueden diluir el control y la responsabilidad gubernamentales, pero sin eliminarlos.

Para los administradores públicos el término ha significado una reducción de los espacios y campos de actividad del Estado, el gobierno y la administración pública. Una concesión hecha por parte del gobierno con la cual dejó campos de actuación a los particulares, restringiendo su exteriorización activa. Esto, a su vez, se ha traducido en una mayor presencia y poder del sector privado representado por las empresas privadas, los capitales financieros y los industriales y, por consiguiente, de más amplios campos de acción y recursos, que a su vez les proporcionan mayor peso y participación para incidir en la agenda y políticas del gobierno.

En las diferentes definiciones lo central coincide de manera visible, esto es, la privatización significa menos poder al Estado y mayor al sector privado, que es esencialmente identificado con el mercado y las empresas.

A esto se debe agregar que el significado de la privatización depende de la posición de una nación en la economía mundial, siendo así que para los países ricos se trata de una simple cuestión de política interna, mientras que en los países del tercer mundo, la privatización de empresas propiedad del Estado, a menudo significa desnacionalización; esto es, una transferencia de control a inversionistas o empresarios extranjeros. Esto se explica en función de que la propiedad del Estado precisamente surgió en un acto de afirmación nacional y, en este sentido, la privatización parece consistir en ceder a la presión internacional. De este modo, se genera una relación reacción en cadena: cuanto más depende una nación de la inversión extranjera, más probable es que la privatización plantee la perspectiva de una soberanía disminuida y además, que despierte las pasiones del nacionalismo (Vicher, 2009).

Por consiguiente, aunque por lo general la privatización se ha presentado como el simple traslado de la propiedad del sector público al privado, detrás del proceso meramente económico se desatan diversas transformaciones que son propias de las diferentes relaciones sociales que afectan la distribución del poder en la sociedad general, y que inciden en lo social y cultural. Entonces, las privatizaciones no pueden verse sólo como simples transacciones comerciales ni como un asunto exclusivamente económico.

Ahora, la privatización aplicada al Estado y la administración pública comprende dos procesos con características y elementos particulares.

Exoprivatización y endoprivatización

En primera instancia y como respuesta natural a las principales críticas contra la lentitud y el tamaño del Estado, que implicaba grandes gastos, se procedió a la ya ampliamente conocida privatización “exo” que implica la privatización de las empresas públicas (Guerrero, 2002).

Este fenómeno, que tuvo un fuerte arranque, apenas era la punta del iceberg que al ir emergiendo mostraría una fase más de privatización, ahora hacia el interior del Estado, que se caracterizará por ocuparse en tratar de cambiar la forma de funcionamiento de la administración pública mediante la nueva gerencia

pública, que implica procesos económicos de mercado y de maniobras al modo de la empresa privada.

Guerrero (2004), ha elaborado un contraste muy útil para el entendimiento de la estrategia general de privatización, distinguiendo dentro del mismo proceso a los dos fenómenos singulares en que se ha materializado: la exoprivatización y la endoprivatización. La exoprivatización del Estado consiste en el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, moviendo al Estado hacia fuera del mercado. La segunda etapa consiste en la endoprivatización del Estado, es decir, la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia dentro del Estado.

Estas dos variantes de la privatización tienen características muy específicas. En la exoprivatización el énfasis se centra en la transferencia de segmentos de las tareas del gobierno, desinversión y congelamiento del personal; estas acciones se prolongaron con la transferencia gradual de tareas al sector privado, junto con el personal y los recursos de la dependencia pública, lo que culminó con la independencia corporativa o transferencia de empresas públicas al sector privado y la contratación –delegación en firmas privadas de deberes públicos—. Esto se sintetiza respectivamente en una renuncia a los deberes públicos en el primer caso, y en el segundo a un co-régimen con particulares. (Vicher, 2009).

2.7 Management.

Dentro de la Nueva Gestión Pública quizá la característica más marcada sea la de introducir la idea de gerencia a la administración pública a través de Gerentes que sustituyan a los funcionarios públicos.

Drucker (1990) en su obra “la gerencia” se adelantaba a lo que hoy se pretende en un gerente público señala que la administración tendrá que preocuparse cada vez más de crear lo nuevo además de optimizar lo que ya existe. Los Gerentes tendrán que convertirse en empresarios, tendrán que aprender a construir y administrar organizaciones innovadoras.

La misión fundamental del management en “conseguir la actuación conjunta y eficaz de la gente hacia objetivos y valores comunes, una estructura adecuada, adiestramiento y desarrollo necesarios para la eficacia y para la respuesta al cambio”, sí es posible emplear un gran número de personas instruidas y con conocimientos especializados, vale la pena recordar que después de la Segunda Guerra Mundial quedó claro que el management no solo funcionaba bien en las empresas sino en cualquier organización que desempeñara actividades con personas de diversos conocimientos y capacidades: he aquí una razón más por la que los gerentes profesionales efectivamente ejercen un papel importante dentro de la gestión pública.

Sin embargo, esto también puede tener consecuencias negativas, ya que los gerentes “en su afán de cumplir con los números sagrados”, dan vueltas a la reorganización engendrando más confusión que claridad y distorsionando actividades serias.

La administración del personal público contemporánea persigue tres objetivos interrelacionado para los gerentes: a) la preparación de especialistas en las diversas áreas funcionales de la administración del personal, b) el diseño y la aplicación de los sistemas y las técnicas de personal que protegen los principios de méritos y apoyan a los procesos administrativos gerenciales y c) la familiarización de los funcionarios de línea con los conocimientos y las habilidades que los especialistas en personal podrían aportar al esfuerzo por resolver una gran diversidad de problemas organizacionales (Lynn & Wildavsky, 2001).

A medida que la gran empresa pública o privada valla creciendo se va a necesitar cada vez más un management de alto nivel que opere de manera independiente, que sea poderoso y responsable. Este management deberá ocuparse de la dirección, del planteamiento, de las estrategias, de los valores y de los principios de toda organización; también de la estructura y de las relaciones entre sus diversos miembros, de las alianzas, de las sociedades y de los emprendimientos conjuntos. Y sus responsabilidades, además, incluirán la investigación, el diseño y la innovación (Drucker, 2003).

2.8 Reforma Administrativa.

Cabrero (2011), menciona que para colocar las diferentes definiciones de reforma administrativa en su contexto, es de ayuda identificar alguna de las tendencias más generales de la definición que han sido expresadas internacionalmente con el paso del tiempo.

Durante el periodo que conduce a las primeras conferencias bajo la tutela de las Naciones Unidas, a finales de 1969 y principios de 1970, el término en uso era “Reforma Administrativa”. El Reporte de la ONU en su conferencia de Brighthon en 1971. Define esto así:

“Los programas de reforma administrativa mayor son frecuentemente esenciales para establecer las capacidades administrativamente necesarias para el desarrollo económico y social y para llevar a cabo las funciones generales del gobierno... Las reformas administrativas mayores son definidas como esfuerzos especialmente diseñados para inducir cambios sustanciales en los sistemas de administración pública a través de reformas a lo largo del sistema o al menos a través de medidas de mejoramiento de uno o más de sus elementos clave, como las estructuras administrativas de personal, y de procesos”.

Desde entonces, el término ha sido subdividido y reducido para incluir procedimientos administrativos específicos, sistemas de personal y programa de cambio local, ajuste estructural de la revisión de los tipos de servicio social y reforma, programas de capacidad mixta de construcción dentro de la esfera pública y reformas constitucionales mayores del Estado. Este cambio fue anotado en el reporte de la Conferencia de las Naciones Unidas de Bangkok acerca de la mejora de las capacidades para la Reforma Administrativa en los Países en Vías de Desarrollo, en 1981: “Quizá como resultado del uso frecuente de la frase en años recientes, existe una tendencia a asumir la visión de la reforma administrativa comúnmente compartida. Sin embargo, un examen más cercano mostrará una variación considerable de lo que significa o lo que señala cuando se habla de la reforma administrativa. Existe también una marcada ausencia de criterios claros para distinguir la reforma administrativa de otras actividades, como

la mejora administrativa, el cambio administrativo y la modernización administrativa” (UNDTCD, 1983, pág. 4)

Siguiendo a Cabrero (2011) indica que para 1990 el término “reforma administrativa” había sido reducido y se encontraba absorbido dentro de la “reforma de Estado” o de la “modernización del sector público”. El resultado ha sido un proceso incluyente en el cual nuevos eventos han sido agregados a los viejos, formando una arqueología institucional de las preocupaciones administrativas. Las 16 áreas que son incluidas bajo el título de reforma administrativa son las siguientes:

- I. Alcance y actividades de Estado Administrativo.
- II. Planeación nacional, composición de la agenda e indicadores de desempeño.
- III. Organización y estructura de la maquinaria de gobierno.
- IV. Mecanismos legales para el Estado de Derecho, como constituciones, responsabilidad y el derecho a la información.
- V. Creación de políticas públicas.
- VI. Entrega profesional de los programas de servicios del gobierno.
- VII. Presupuesto público y administración financiera.
- VIII. Empleo Público (prácticas y condiciones).
- IX. Regulación Pública (salvaguardas y prácticas).
- X. Preservación y mantenimiento del capital público.
- XI. Servicios generales (consistencia, desempeño y estandarización).
- XII. Empresas públicas (impacto en la economía y reinversión).
- XIII. Prácticas de manejo público (organización y métodos de desburocratización, eficiencia y calidad).
- XIV. Éticas públicas (honestidad, profesionalismo, anticorrupción).
- XV. Participación pública (voluntarismo y manejo de quejas).
- XVI. Institucionalización de la reforma (investigación y desarrollo, capacitación, organizaciones y escuelas).

La Reforma de Estado es absolutamente relevante en el actual debate político en Latinoamérica y es motivo de análisis permanente por las principales fuerzas políticas y sociales de cada país (Kliksberg, 1989).

Martínez (2009), señala el aspecto que corresponde a la administración y su proceso de inserción al proceso general de “Reforma del Estado” implica cambios en las formas en que se lleva a cabo su acción. Genéricamente se incluye con una serie de reestructuraciones, mas esto no es en sí una reforma en la administración pública. Sí, se requiere de ello, pero acompañado de una revuelta conceptual, esto es hacer pública su acción.

El Estado como administrador de servicios debe configurarse con estructuras de red, más flexibles, desjerarquizadas y orientadas en línea al servicio del ciudadano. El objeto de unas organizaciones posburocráticas abarca no sólo diseño de nuevas estructuras más permeables a las necesidades de los ciudadanos, sino la utilización de nuevas técnicas presupuestarias anti-incrementalistas, orientadas a la evaluación democrática de las políticas públicas.

Es base la democracia, valores y el deseo de constituir una nueva ciudadanía social y democrática.

La democracia no consiste únicamente en una mera serie de instrumentos, mecanismos y procedimientos, es fundamentalmente un régimen político capaz de transformarse y de hacer posible una sociedad de ciudadanos libres, autónomos y responsables. La democracia es una forma de organizarse para afrontar los problemas, pero efectuada por ciudadanos conscientes y no por oligarquías políticas o económicas. La democracia es régimen político capaz de organizar una sociedad libre y compleja. Esencialmente, es compromiso y creencia en un conjunto de ciudadanos libres y responsables decidiendo colectivamente.

En suma existe una intrínseca transición versada en reforma entre los cambios derivados de posmodernidades, pluriculturalidades y del ideal democrático y la Administración Pública. El Estado es reforma continua, con saltos cualitativos y cuantitativos, donde su organización ejecutora no es únicamente técnica de cálculo en administración y al sujeto que administra le nombra funcionario, traduciendo un proceder administrativo, especializado en el control

planificado y sobre todo, una ejecución técnica de los fines ya decididos por la política (Martínez, 2009).

Es eso y más, es capacidad de imaginar, concretizar ideas y formas de convivencia y de trabajo, entre el Estado y la Sociedad, el político trabaja, pero en función de la misma realidad social, no es ajeno a ella.

Sánchez (1998), toma el concepto de la reforma como las modificaciones de limitado alcance y moderada velocidad en el liderazgo, la política del gobierno y las instituciones políticas.

El reformador debe poseer el control en el dominio del cambio social. Apunta hacia algún cambio, pero no un cambio total, sino gradual y no convulsivo.

El término Reforma del Estado se utiliza para describir un sinnúmero de transformaciones, que en cada país adquieren modalidades distintas y responden a diversas causas. La Reforma del Estado puede expresar algún elemento sustantivo como del siguiente tipo: la reforma es la privatización de la economía; es la apertura comercial; es la reforma electoral; es un proceso de descentralización.

Menciona que la Reforma del Estado, busca redefinir las fronteras de lo público y lo privado, como parte de un proceso de retracción de la intervención estatal, que contribuye a una nueva relación del Estado con la sociedad en un contexto de globalización e interdependencia mundial.

Lo recomendable es que la Reforma del Estado sea dirigida desde arriba, pero con una amplia participación de la ciudadanía, los partidos políticos y los agentes económicos, es decir, lograr un amplio consenso social. Ello permite una mayor legitimización de las reformas a realizar y menores obstáculos para su implementación.

Sánchez (1998), sugiere algunas consideraciones que los gobernantes deben tomar en cuenta para una Reforma del Estado.

□ Los dirigentes que reforman deberían, primero, evitar engañarse al esperar resultados rápidos. La reforma del Estado es una tarea muy distinta en la cual, engañarse puede dificultar la acción de las propias reformas y engañar a

otros. Por ello, los dirigentes que reforman al Estado deben evitar estrictamente promesas que pueden quedar vacías en el futuro.

□ La Reforma del Estado es turbulenta y frecuentemente explosiva. Los dirigentes deben saber que esperar y qué explicara quienes los apoyan, de tal manera que el gobierno no se conmocione y desoriente por la turbulencia y quienes los apoyan no confundan turbulencia con fracaso. Hay que recordar que desde el punto de vista de las políticas públicas, el fracaso es una etapa de enseñanza para superar desviaciones no esperadas.

□ La Reforma pone en peligro élites, redes de intereses, hábitos y estructuras del poder actual. Por esta razón, debe esperarse y vencerse una resistencia enérgica. La principal recomendación es no ser muy sensitivos a los costos inmediatos al comprometerse en reformas de sistemas. Para ello, es esencial contar con una base de poder suficientemente fuerte como para resistir las presiones del momento, así como resistencia en la decisión y la filosofía que acepta los sufrimientos presentes por un futuro esperanzadoramente mejor pero incierto.

Existen cuatro estrategias principales para enfrentar la inercia y la resistencia a la Reforma del Estado y de su combinación depende el éxito de la misma:

1. Esperar que la historia brinde la oportunidad para la reforma o adoptar una aproximación por fases a partir de la introducción de efectos de choque para desactivar los asuntos problemáticos, reducir la realidad y aumentar la propensión a innovar.

2. Limitar la reforma a la masa crítica mínima y actuar maduramente

3. Desplazar apoyo desde las estructuras de poder existentes

4. Construir bases de poder, organizaciones y élites alternativas.

Los retos de la reforma del Estado, como lo supone la problemática expuesta, requieren de personal sobresaliente para apoyar al dirigente y los reformadores. Deben reunir las siguientes características:

□ Es esencial contar con una capacidad de pensamiento estratégico sobresaliente, que trabaje constantemente en el análisis profundo de los

principales resultados de la Reforma del Estado. Cuando no se realizan estos estudios estratégicos, puede cambiar el rumbo y el destino de la Reforma del Estado.

- Las oficinas personales del gobernante deben ser equipadas con unidades comprometidas en trabajos de personal de alto nivel, para relacionar las decisiones actuales con las estrategias básicas de la Reforma del Estado, incluyendo la necesaria toma de decisiones en tiempo de crisis.

- Es conveniente mantener un seguimiento y evaluación de los efectos de la Reforma del Estado en agencias independientes que reportan sólo al gobernante y a sus unidades de apoyo.

- Es necesario señalar la necesidad de profesionales de muy alta calidad en la planificación de las políticas para dotar de personal a las unidades asesoras de los gobernantes y las agencias independientes. El concepto de reforma nos permite aproximarnos al significado de reforma del Estado, para una comprensión más cabal del objeto de esta investigación. La reforma es un cambio que en términos de velocidad, alcances y dirección se va implementando de manera gradual y que afecta de manera limitada y específica a las instituciones que conforman un Estado.

La reforma administrativa en países como México es mucho más que una reforma técnica o administrativa en sentido estricto. Implica un esfuerzo de transformaciones de los marcos políticos e institucionales. Las reformas son urgentes y es necesario involucrar en el debate a actores sociales diversos, al aparato legislativo, a organismos sociales. La reforma administrativa debe sustentarse en muchos más elementos que en la preparación simplista de la implementación de ideas “innovadoras” de la Nueva Gestión Pública surgidas en realidad en una discusión política e institucional mucho más amplia (Arellano, Cabrero, & del Castillo, 2000).

2.8.1 Reformas Neo Gerenciales.

La reforma neogerencial se sustentó en la necesidad de ahorrar recursos, esto es, reducir costos, lo que debería combinarse con eficacia y eficiencia e iría en proporción directa a la satisfacción del cliente, como se denominó al antes ciudadano. De allí que los principios fundacionales de la Nueva Gerencia Pública sean la orientación al cliente y la privatización (Guerrero, 2004).

De los conceptos fundacionales se desprende el aparato de sistematización de la Nueva Gerencia Pública que comprende la competencia, donde se ubica lo relacionado con los mercados internos, la facturación de servicios a usuarios, los mercados de derechos de propiedad, los bonos, la constitución en sociedad, la privatización y los contratos por fuera.

En seguida está el enfoque empresarial-gerencial que comprende la flexibilización como transferencia de competencias: dejar gerenciar a los gerentes (discrecionalidad), incrementar la atención a resultados, mejorar la relación calidad/precio, transferir competencias (delegación) y lograr mayor flexibilidad, lo mismo que modificar las relaciones con otros niveles administrativos.

Se continúa con la gerencia por objetivos y resultados que engloba el diseño de objetivos por resultados, la formulación de estándares explícitos con medidas precisas de rendimientos y la definición de metas e indicadores de éxito expresados en términos cuantitativos. Esto es, medición de resultados y evaluación de programas. Así, las medidas de rendimiento determinan la asignación de recursos y los resultados se deben anteponer a los procedimientos.

Y para finalizar, encontramos la agenciación que además de ubicarse como transformación de las formas de organización, también fungirá como el medio que permitirá realizar la separación entre política y ejecución.

Las reformas neogerenciales se adoptaron en Hispanoamérica, en concordancia con las recomendaciones de los organismos internacionales que, siendo los promotores de la economía de mercado, se dirigirían a establecer mejores condiciones para su expansión que también incluyó entre sus proyectos a la administración pública, al respecto utilizarían los siguientes ejes de reforma:

— Transformación de las formas de organización. Fijar menos niveles jerárquicos o aplanar estructuras; separar el diseño y la ejecución de las políticas adoptando el modelo de agencias ejecutivas a fin de que, por ejemplo, los ministros puedan comprar productos (servicios y hasta consejos) a sus ministerios. Transferencia de competencias, flexibilidad: dejar gerenciar a los gerentes y procedimientos más flexibles.

— Garantizar los resultados, el control y la responsabilidad. Establecer acuerdos de resultado, medición de resultados, evaluación de programas. Aplicación de indicadores de resultados de eficiencia, eficacia o calidad de los servicios; desarrollo de instrumentos de medición; la separación de la responsabilidad de la gerencia operativa (administración) de la gerencia estratégica (política).

— Desarrollo de la competencia y ampliación de las posibilidades de elección. Utilización de mecanismos de mercado, prestación de servicios entre agencias públicas o la compra de servicios a otros proveedores (privados); el proveedor administrativo compite directamente con el privado por un encargo público. Establecer mercados internos (entre agencias), la facturación de servicios a usuarios, la contratación externa, los mercados de derechos de propiedad (fórmula para la gestión de recursos comunes como medio ambiente o las frecuencias de radio) y los activos de titularidad estatal como los bosques; los bonos, la constitución en sociedad y la privatización.

— Orientación al cliente. Participación más activa de los ciudadanos, permitirles escoger en su condición de consumidores. Simplificación de formalidades, utilización de la información suministrada por los clientes, uso de la informática.

— Mejorar la gerencia de recursos humanos. Descentralización y desconcentración de la gestión de recursos humanos, transferir competencias desde órganos centrales de personal a los ministerios y a las agencias ejecutivas y a los gerentes de línea, una concepción más contractual en la gerencia de recursos humanos, contratos de resultados, flexibilización en la gerencia de recursos humanos, acuerdos de productividad (Guerrero, 2004).

Mejorar la calidad de la reglamentación. Elaboración de un nuevo marco jurídico. Poner acento en la calidad de la reglamentación más que en la cantidad,

procedimientos y técnicas buenas de regulación para reducir la carga y mejorar su eficacia. Establecer normas expresas de calidad. Normas de uso como la estabilidad, previsibilidad, claridad, sencillez y accesibilidad. Normas de diseño como la flexibilidad y la compatibilidad con otros reglamentos y las normas internacionales (ISO). Normas jurídicas referentes a la estructura, la redacción y la técnica; y normas de análisis.

El detonante de las reformas exprivatizadoras en México fue la crisis de 1982, consecuencia de la caída del precio del petróleo y del incremento de las tasas de interés, por concepto de los fuertes compromisos de deuda adquiridos y agravados desde 1979. En esta situación de crisis y casi a punto de declarar la moratoria en los pagos, intervino el Fondo Monetario Internacional (FMI), que otorgó préstamos al país para evitar afectar al sistema mundial. Pero, bajo la condición de programar reformas macroeconómicas con base al programa de estabilización elaborado por dicho organismo multilateral.

Así inició en México la reforma estructural que estuvo basada en la concepción neoliberal-monetarista que sostiene que la desregulación y la liberalización económica son las condiciones indispensables para que las economías en desarrollo corrijan los desequilibrios que la intervención del Estado generó en su estructura productiva. Entre las reformas se convino la reducción de la participación del sector público en la economía y, por consiguiente, la privatización de empresas paraestatales. Asimismo, se proyectó la desregulación al sector industrial, sobre todo al comercio exterior y la liberalización a la inversión extranjera (Vicher, 2009).

CAPITULO III

CONTEXTUALIZACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.

3.1 Concepto de Registro Público.

Es importante el estudio de diferentes conceptos para poder identificar los elementos y características que constituyen la importante institución del Registro Público de la Propiedad y de Comercio.

Zamora (2009, pág. 369), proporciona el siguiente Concepto:

“El Registro Público de la Propiedad, es la institución que depende del Poder Ejecutivo y que tiene por objeto dar publicidad a la situación jurídica de los bienes inmuebles (por excepción de algunos muebles) y de las personas morales civiles; proporcionar seguridad en las transacciones sobre inmuebles y conservar la apariencia jurídica de los bienes, en beneficio de la colectividad.”

Otro concepto lo brinda Gallegos Alcántara (2004, pág. 287), quien dice: “El Registro Público de la propiedad es una institución dependiente del Poder Ejecutivo, que tiene por objeto proporcionar publicidad y seguridad jurídica a los actos regulados por el Derecho Civil”.

El Registro Público es una institución administrativa, encargada de prestar un servicio público el cual consiste en dar publicidad oficial sobre el estado jurídico de la propiedad y posesión de los bienes inmuebles, así como de algunos actos jurídicos sobre bienes muebles; limitaciones y gravámenes a que ambos están sujetos, y sobre la constitución y modificación de las personas morales: asociaciones y sociedades civiles. (Pérez, 2010)

La palabra registro significa anotación o inscripción que se realiza sobre alguna cosa. Con el término “registro” se hace referencia a la oficina encargada de realizar las anotaciones o asientos.

Colín Sánchez (2006, págs. 5-6), define al Registro Público de la Propiedad como:

“Una Institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que tiene por objeto proporcionar publicidad a los actos jurídicos regulados por el Derecho Civil, cuya forma ha sido realizada por la función notarial, con el fin de facilitar el tráfico jurídico a través de un procedimiento legal, cuya consecuencia es en síntesis, la seguridad jurídica”.

Es el Estado quien proveerá lo necesario para otorgar seguridad y defensa a los intereses legítimos que, en el orden privado, el tráfico jurídico de los inmuebles demanda; por ello, cuenta con un organismo encargado de esa función: El Registro Público, institución que por medio de las inscripciones o de las anotaciones permite dar cuenta del estado que guarda la propiedad y otros derechos reales.

Al hablar del concepto de Registro Público, la mayoría de autores aluden al registro de propiedad, sin embargo no hay que olvidar que en México dentro del Registro Público se encuentra también el registro de comercio y únicamente los autores mercantilistas tratan el concepto de este.

Colín Sánchez (2006, pág. 416), tratadista en Derecho Registral muy acertadamente retoma ambos conceptos y como registro de comercio dice que es:

“La Institución mediante la cual, el Estado proporciona el servicio de dar publicidad a los hechos y actos jurídicos que, realizados por empresas mercantiles o en relación con ellas, precisan de ese requisito para surtir efectos contra terceros”.

Me parece oportuno anotar un concepto personal; precisando que: el Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas, es una institución de carácter público dependiente directamente del Poder Ejecutivo del Estado cuyo fin es dar publicidad y seguridad jurídica a los actos que se relacionan con la propiedad y otros derechos reales así como los relacionados en materia de comercio en beneficio de la colectividad.

3.2 Origen del Registro.

No podemos demostrar la imperante necesidad de una transformación sin antes conocer el origen de la Institución, ya que a través del pasado podemos construir un mejor futuro dónde no solo la Institución del Registro Público de la Propiedad y de Comercio funcione de una mejor manera si no cualquier otra institución.

El Registro Público, no es una institución jurídica contemporánea, sus orígenes se remontan al derecho de la antigüedad.

Carral (2007), menciona que el registro tuvo su origen en principio, por la necesidad de llevar un control administrativo, que después debido a las cargas y gravámenes impuestos sobre los inmuebles se hacía imposible conocer su verdadera situación; entonces aquel registro que nació de una razón meramente administrativa, se convirtió en un registro con miras a la publicidad, naciendo así como medio de seguridad del tráfico jurídico.

La publicidad en el tráfico inmobiliario de los pueblos de la antigüedad fue posible gracias a dos hechos: la existencia de la propiedad privada inmobiliaria susceptible de ser transmitida, por un lado, el desarrollo del instrumento cultural valioso como es la escritura, por otro. Al contrario, la publicidad inmobiliaria era impensable en los pueblos primitivos pues, siendo que la caza y recolección de frutos constituían las principales actividades económicas; los hombres no tenían necesidad de asentarse en determinado territorio. En consecuencia, no conocieron la propiedad inmobiliaria. Fue la vida sedentaria, condicionada por el desarrollo de la ganadería y, sobretodo de la agricultura, la circunstancia que determinó la aparición de la propiedad inmobiliaria.

Sin embargo, como ya adelantamos, fue con la escritura que, en definitiva, se dieron las condiciones que propiciaron la aparición germinal de la publicidad en las transmisiones inmobiliarias: la escritura constituyó el medio idóneo para dejar constancia perdurable de la realización de aquellos actos.

3.3 Panorama Histórico de la Actividad Registral.

Los orígenes de la actividad Registral para algunos autores se remontan a Alemania, sin embargo, en Egipto, Grecia y Mesopotamia existió el registro inmobiliario inclusive con fines de publicidad, excluyendo a Roma donde no existió publicidad registral, pero fueron creadas instituciones de gran importancia que muchos autores tratan a profundidad y desafortunadamente de las culturas donde si hubo un precedente real del derecho registral se habla poco.

A) Egipto

Respecto a la organización del registro Pérez (2010), en su obra de Derecho Registral cita a Don Jerónimo González Martínez quien expresa:

Dos clases de oficinas parece que existían: la bibliozeke demosion logon (archivo de negocios), en donde se conservaban las declaraciones hechas cada catorce años, que servían de base a la percepción del impuesto, y a la enkteseon bibliozeke (archivo de adquisiciones), regidas por funcionarios análogos a nuestros Registradores (bibliofilakes) que intervenían en la transmisión de derechos de igual carácter. Caso de enajenación o gravamen de fincas, se solicitaba autorización del bibliofilakes para realizar el acto, por medio de una instancia (prosangelia), en la que se hacía constar la inscripción a nombre del disponente y las circunstancias del contrato proyectado, terminado con la petición de que se ordenara al fedatario la autenticación del mismo.

Los asientos se verificaban regularmente en virtud de declaraciones (apógrafo) presentadas por los interesados en las compras, herencias, adquisiciones, y cancelaciones, habiéndose encontrado papiros que demuestran la existencia de anotaciones preventivas (parazesis) de tipo variado.

Los bibliofilakes poseían facultades calificadoras, comprobaban las declaraciones (apógrafo) y anotaban los impedimentos en uno de los duplicados presentados.

Se llevaba el archivo, probablemente, por los nombres de los propietarios y orden alfabético, y existían una especie de índices (diastromata), que a la vez eran extractos de la documentación archivada, formados por el sistema del folio

personal, es decir, agrupando bajo el nombre del propietario, las fincas, cargas y derechos.

B) Grecia.

Refiriéndose a la publicidad de las hipotecas; nuevamente Pérez (2010) expresa que Estudiadas fríamente las instituciones griegas, ‘sin manías arqueológicas’ debe reconocerse que los oroi (sillares en que debían inscribirse los débitos) fueron en un principio simples mojones, (termini di confini), y sí más tarde se colocaron en los campos o cerca de los edificios gravados con hipotecas son siempre medios de una publicidad elemental, noticias sin sanción, no condiciones indispensables para la validez de la hipoteca o para hacerla eficaz contra terceros.

La doctrina, admite que en el Derecho Griego clásico existía un cierto “principio de publicidad”. Tal principio de publicidad se traducía en ritos y formalidades diversas según las polis.

C) Roma.

Roma, siendo titular de un sistema jurídico evolucionado, carecía de un sistema de publicidad registral. Por el contrario, instituyó un sistema de clandestinidad en el tráfico inmobiliario.

A diferencia de lo que ocurría en Grecia y Egipto, en Roma no estaba difundido el uso del documento. Precisamente, el documento (y la escritura en general), es la base de cualquier sistema de publicidad registral.

Los vestigios que pudieran aparecer en el sistema romano sólo se encuentran remota e indirectamente en el análisis de tres figuras jurídicas que requerían ciertas fórmulas publicitarias o simbolismos externos en los modos de adquisición; ellas eran la mancipation, la in jure cessio y la traditio o tradición (Carra, 2007).

D) Alemania.

En Alemania existieron dos formas de contratación se conocen como el formalismo o solemnidad ante el Thinx y la Auflassung, en donde para la transmisión de los inmuebles se observaban formalismos solemnes, en un principio orales y más tarde escritos. Primeramente los actos se inscribían en los archivos judiciales o en los municipales y después en libro especiales. En estas formas de transmitir la propiedad el Derecho Germánico hace referencia a los bienes inmuebles a diferencia de Roma donde se utilizaban indistintamente para bienes muebles o inmuebles.

E) España.

La dominación romana se reflejó también en lo jurídico, y fueron, la traditio y la in jure cessio las instituciones adoptadas hasta la creación de los oficios de hipotecas. Estos eran públicos, aunque restringidos a las transacciones sobre inmuebles, especialmente gravámenes e hipotecas, todo lo cual tenía como consecuencia un índice considerable de publicidad.

Los historiadores del derecho indican que, en los Oficios de Hipotecas, para el registro se utilizaba la primera copia del documento formulado por el escribano, misma que se anotaba al pie del testimonio con la referencia correspondiente al registro.

Se afirma que la Ley Hipotecaria de 1861, es en realidad la que instituyó la publicidad Registral, con el fin de evitar la clandestinidad o el ocultamiento en materia de tráfico inmobiliario y los consiguientes perjuicios a terceros adquirentes de intención buena.

Esa ley establece normas importantes en el orden registral y tuvo a la vez, como fuentes de inspiración hasta cierto punto el sistema del Acta Torrens, establecido en Australia, y algunos principios del Derecho Germánico; teniendo influencia en México y en los países latinoamericanos (Carral, 2007).

F) Francia.

El norte de Francia tuvo gran influencia Alemana, mientras que el sur del país siempre se vio influenciado por el Derecho Romano transmitiendo la propiedad por la Traditio.

En el periodo revolucionario entro en vigor un Código Hipotecario, la ley 9 de mesidor del año III que ordenaba la inscripción de las hipotecas y creaba la cédula hipotecaria prohibiendo las hipotecas tácitas.

Posteriormente a esta Ley, surgió la ley de 11 de Brumario del año VII, llamada Ley Hipotecaria en dónde se ordenaba la transcripción total de los documentos traslativos de dominio, y de “inscripción” de un extracto cuando se trataba de hipotecas, el sistema era de folio personal y también estableció la inoponibilidad del acto.

El Código de Napoleón de 1804 contiene un apartado de registro público de la propiedad integrándolo al Código Civil, ya que era tratado en varios libros, capítulos y artículos (Acosta & Lara, 2003).

El gobierno francés organizó la gran encuesta, recogida más tarde (1844) por el ministro guardasellos Martín du Nord, y sirvió de documentación a los redactores de la ley hipotecaria de 1855, que tuvo las siguientes características:

- Continuó con el sistema de folio personal, por lo que perduraron las hipotecas generales.
- Sostuvo la inoponibilidad del acto.
- Tenía características tributarias, puesto que el Registro Público era una dependencia que se sujetaba al ministerio de hacienda (Pérez, 2010).

3.4 Antecedentes del Registro Público en México.

El Registro Público de la Propiedad en México es muy importante dentro del campo jurídico, especialmente por la seguridad que otorga a las transacciones, mismas que representan un volumen considerable de inversión. No es una Institución reciente, se instituyó a fines del siglo pasado, transformándose con el tiempo y de acuerdo con las necesidades que se han ido presentando, hasta adquirir la organización y funcionamiento que tiene en la actualidad (Colín, 2006).

El régimen de la tenencia de la tierra en el Derecho Azteca tuvo un carácter público, y dentro de un círculo muy limitado existió una forma de tenencia parecida a lo que conocemos como propiedad privada.

El tlacuilo fue el antecesor del escribano cuya tarea primordial consistía en dejar constancia de todo tipo de acontecimiento dentro de la sociedad azteca, por medio de signos ideográficos y pinturas.

En la Nueva España fueron aplicadas las leyes de España y la instrucción de los señores fiscales de hacienda del 31 de enero de 1768.

En el México Independiente en el tiempo del Presidente Antonio López de Santa Ana, se dictó el 20 de octubre de 1853, una ley y arancel sobre el oficio de hipotecas que se refería únicamente a la venta de los oficios de hipotecas a los particulares, el arancel impuesto era principalmente para el registro de los censos, de las cancelaciones, de los testimonios de gravámenes, del reconocimiento de títulos, de las búsquedas y de la prevenciones generales. En el siglo XIX existieron diferentes proyectos para crear una ley especial sobre el Registro Público de la Propiedad.

El primer intento por regular en materia de registro de hipotecas, aunque dentro de un Código Civil, fue en el Estado de Zacatecas en 1829 siendo influidos completamente por el Código de Napoleón, no obstante, éste no fue aprobado por la legislatura local y nunca entró en vigor, a pesar de esto, en 1832 se estableció un Registro General de Hipotecas, aunque años más tarde en 1843, fue extinguido este registro.

Otro proyecto de Código Civil fue el que realizó el Doctor Justo Sierra Méndez, siguiendo al Código Español de Don Florencio García Goyena en 1851.

En 1857, bajo el gobierno del Presidente Benito Juárez, se promulgó la Ley Orgánica de Notarios y Actuarios del Distrito Federal haciendo referencia en un artículo (60) a la oficina de Hipotecas, señalando que seguiría situado en el mismo lugar y se despacharía de la misma forma que hasta esos días, esto mientras no se expidiera una ley especial sobre el tema.

El 17 de diciembre de 1868 fue aprobado el proyecto de Código Civil del Estado de Veracruz, dicho Código Civil es el primero en su género dentro de la

legislación mexicana, ya que viene a proporcionar las bases legales para el establecimiento de una nueva institución denominada “Registro Público” contemplado en el Título XXI, supliendo al obsoleto “oficio de hipotecas”.

Posteriormente, el 21 de junio de 1870, entra en vigor el Código Civil del Estado de México, siguiendo el proyecto de Justo Sierra y el anteriormente explicado, tiene exactamente el mismo capitulado, incluyéndole unas “Disposiciones Transitorias”.

En 1870 se promulga el Código Civil para el Distrito Federal, con la idea de regular el Registro Público de la Propiedad en una ley independiente, pero nunca se llevó a cabo. El 8 de agosto de 1921 se expidió el primer Reglamento del Registro de la Propiedad que consta de 14 capítulos, desglosados en 164 artículos.

Nuestro actual Código Civil de 1928, aprobado el primero de septiembre de 1932, que entró en vigor el 1° de octubre del mismo año, regula en su libro cuarto, en la tercera parte, el Registro Público de la Propiedad. El 21 de Junio de 1940 se dictó un nuevo reglamento de registro, Don Manuel Borja Soriano fue el presidente de la Comisión redactora del proyecto de este reglamento que se integraba por ocho títulos y 149 artículos. En 1952, se expidió un reglamento del Registro Público de la Propiedad para el Distrito Federal que nunca entró en vigor. En 1979, el 3 de enero se publicaron reformas al Código Civil, entre las más importantes estuvieron (Acosta & Lara, 2003):

1. Se instituyó el sistema de libros por el Folio Real.
2. Se instituyó el folio para los bienes muebles y las personas morales.
3. El depósito de los testamentos ológrafos pasó al archivo de notarías.
4. Se creó el boletín de Registro Público para publicidad del mismo.
5. Se instituyó el procedimiento de inmatriculación administrativa.

El Reglamento del Registro Público de la Propiedad de 1979, entró en vigor el 17 de enero de ese mismo año y fue derogado por un nuevo Reglamento el 6 de mayo de 1980. En 1988 fue reformado el Código Civil en lo se refiere a los requisitos para que los documentos privados sean inscritos en el Registro Público

de la Propiedad, así como respecto de los avisos preventivos en tratándose de documentos privados y sobre la inmatriculación (Colín, 2006).

3.5 Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas.

La Institución del Registro Público de la Propiedad y de Comercio reviste mucha importancia en el campo administrativo y jurídico, dado que brinda seguridad jurídica al derecho a la propiedad, vinculado a la evolución del hombre, que constituye parte sustancial del patrimonio. Esta Institución, se encarga hacer constar, por medio de la inscripción, los títulos por los cuales se adquiere, transmite, modifica, grava o extingue el dominio, la posesión y los demás derechos reales sobre inmuebles; todos los documentos relativos a actas o contratos susceptibles de tener alguna repercusión en la esfera de los derechos reales; la constitución del patrimonio familiar y, en general los títulos que la Ley ordene que sean registrados².

Actualmente, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio de Chiapas (RPPC) es una institución dependiente de la Consejería Jurídica del Distrito Federal. Su principal objetivo es regular la tenencia y uso de la propiedad privada y del comercio. La misión del RPPC es “Garantizar la seguridad jurídica y dar publicidad frente a terceros de los actos celebrados que requieran inscribirse por disposición de ley a solicitud expresa de los usuarios, proporcionando servicios de calidad oportunos y confiables”.

El Registro Público de la Propiedad y de Comercio de Chiapas es garante de la fe pública al servicio de la sociedad. Su creación tuvo como objetivo “brindar seguridad jurídica y publicidad de las transacciones inmobiliarias, mercantiles, civiles y financieras”. La fidelidad, transparencia, eficiencia y oportuna publicidad de los asientos registrales, son condiciones básicas para conocer y proteger los intereses jurídicos y económicos de la población. Lo anterior genera confianza y seguridad en la calidad y volumen de las transacciones inmobiliarias, así como en el monto de las operaciones mercantiles, civiles, financieras o bursátiles.

² Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas: <http://www.registropublico.chiapas.gob.mx>, página consultada el 07 de Septiembre de 2013.

En esta unidad administrativa se encuentra la información de los inmuebles ubicados en el Estado, salvo que se traten de propiedad federal. Así mismo se realiza el registro de las sociedades y asociaciones con domicilio social en este Estado. Algunos de los trámites que realiza dicha institución son la expedición de certificados de existencia o inexistencia de gravámenes, certificados de inscripción de los asientos registrales en libros ó folios, certificados de adquisición o enajenación de bienes inmuebles, inscripción de actos y hechos jurídicos, entre otros.

Entre los trámites que realiza el RPPC, específicamente los que corresponden al área que se analizará, se encuentran:

- Inscripción de Compra-Venta de Bien Inmueble
- Certificado de existencia o inexistencia de gravámenes
- Certificado de inscripción de los asientos Registrales en libro o folio
- Certificado de no Inscripción
- Certificado de adquisición o enajenación de bienes inmuebles
- Consulta de datos registrales mediante la expedición de copias simples de folio real, folio mercantil, folio real de personas morales, folio real de bienes muebles, antecedentes de libro y microfichas.
- Inscripción de Título de Propiedad
- Inscripción de Compra-venta, derivado de un juicio de otorgamiento de escritura
- Inscripción de Servidumbre de Paso.
- Rectificación de colindancias
- Inscripción de Fusión de Predios
- Traslato de Dominio (compraventa lisa y llana, donación pura y simple, permuta)
- Inscripción de Dación en Pago
- Inscripción de Subdivisión de Predios.
- Inscripción de Lotificación en Fraccionamiento
- Inscripción de Capitulaciones Matrimoniales
- Inscripción de Usufructo Vitalicio

- Inscripción Sub-brogación
- Inscripción de Donación
- Inscripción de Cesión de Derechos
- Inscripción de Otorgamiento de escritura por mandato judicial
- Adquisición Fiduciaria

3.6 Marco Jurídico del Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas.

Desde el punto de vista constitucional, en relación al derecho de propiedad sobre inmuebles, el artículo más importante es el Artículo 27, base fundamental de dicho derecho.

Dicho artículo establece inicialmente: "Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Continúa estableciendo el Artículo 27: "La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por la siguiente prescripción:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto a dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus Gobiernos por los que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una franja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y 50 en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas".

El Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas se rige por el Código Civil para el Estado de Chiapas, Reglamento del Registro Público de la

Propiedad y de Comercio del Estado de Chiapas, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Estado. Así como el Código de Comercio, Legislación Mercantil (Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley de Instituciones de Crédito, Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal, Ley General de Sociedades Cooperativas, Ley de Concursos Mercantiles, etc.) y de forma supletoria el Código Civil Federal.

El Código Civil para el Estado de Chiapas regula al Registro Público de la Propiedad en su título segundo de los Artículos 2971 al 3016; tratando en su capítulo primero; de las oficinas del Registro, capítulo segundo; de los títulos sujetos a registro y de los efectos legales del Registro, capítulo tercero; del modo de hacer el registro y de las personas que tienen derecho a pedir la inscripción, capítulo cuarto; del registro de las informaciones de dominio, capítulo cinco de las inscripciones de posesión y el capítulo sexto de la extinción de las inscripciones.

Mientras que en el Registro de Comercio sólo se registran los actos jurídicos de naturaleza mercantil, así como aquellos que se relacionan con los comerciantes, y que conforme a la legislación lo requieran, según lo dispuesto en el artículo 18 del Código de Comercio en relación con el 2° del Reglamento del Registro Público de Comercio.

Conforme al artículo 18 del Código de Comercio, la operación del Registro Público de Comercio está a cargo de la Secretaría de Economía, y de las autoridades responsables del Registro Público de la Propiedad en los estados y en el D. F., en términos de los convenios de coordinación celebrados. En ejecución a dichos convenios, el servicio de inscripción de actos mercantiles corresponde a las oficinas registrales establecidas en las entidades federativas.

Con el actual reglamento del Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas se señala de manera expresa que la operación del Registro Público de la Propiedad y del Comercio se llevará mediante un sistema informático de folio electrónico, basado en la utilización de formas precodificadas o carátulas de captura; que la información derivada de los libros u otros documentos inscribibles servirá de base para la conformación de dicho folio electrónico; que la

información e imágenes contenidas en el sistema informático tendrán la misma validez y exactitud jurídica de los contenidos en los libros o archivos, así como los efectos probatorios para los actos correspondientes. Adicionalmente, se establecieron las bases generales de los procesos sustantivos registrales, se precisan los actos inscribibles y anotables, se previó el uso de la firma electrónica para la realización de trámites registrales además, se precisó que en el ejercicio de sus funciones, los registradores y demás servidores públicos registrales podrán incurrir en responsabilidad administrativa, civil o penal, según se trate.

El artículo 5º del Reglamento del Registro Público señala que para su debido funcionamiento el Registro Público estará bajo el mando de una Dirección ubicada en la capital del Estado, misma que estará integrada de la manera siguiente:

- I. Un Director.
- II. Un Jefe del Departamento Jurídico.
- III. Un Delegado Administrativo.
- IV. Un Jefe del Departamento de Informática.
- V. Delegados.
- VI. Personal auxiliar.

I. Del Director General.- El Director General del Registro Público de la Propiedad, depende directamente de Ejecutivo del Estado, siendo el Director General, el responsable de informar a éste oportunamente del despacho de los asuntos relacionados con la función Registral.

De acuerdo con el artículo 6º del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas. El Director General deberá reunir los siguientes requisitos:

- I. Ser Licenciado en Derecho, titulado con cédula profesional vigente y con cinco años en el ejercicio profesional.
- II. No haber sido condenado ni estar en proceso, por delito que sancionen las leyes penales.

- III. No encontrarse inhabilitado para desempeñar cargos como funcionario público.
- IV. Estar en pleno uso de sus derechos de goce y ejercicio al momento de su nombramiento.
- V. Ser ciudadano chiapaneco con reconocida probidad.

II. Del Jefe del Departamento Jurídico.-

El Jefe del Departamento Jurídico suplirá las ausencias del Director, pudiendo incluso trasladarse a cualquier oficina del Registro Público en el Estado por acuerdo del Director o del Consejero Jurídico del Gobernador.

Requiere los mismos requisitos para ser Director General con la excepción de la experiencia en la práctica de la profesión que deberá ser de un año como mínimo.

III. Del Delegado Administrativo.- Para ser Delegado Administrativo se requiere, además de los requisitos establecidos en las fracciones II a V del artículo 6 del Reglamento del Registro Público: Ser Contador Público o Licenciado en Administración con cédula profesional vigente, con experiencia de tres años en el ámbito profesional de la administración pública o pasante con cinco años de experiencia.

El Delegado Administrativo cuenta con las atribuciones siguientes, según el artículo 13 del Reglamento del Registro Público.

- I. Administrar los recursos humanos, materiales y financieros otorgados al Registro Público.
- II. Distribuir los materiales y servicios de apoyo administrativo a las áreas del Registro Público.
- III. Llevar el control de asistencia y nominas del personal del Registro Público, así como programar los periodos vacacionales del personal.
- IV. Proponer al Director las adecuaciones que considere pertinentes al marco jurídico regulador del Registro Público respecto de su materia.

- V. Integrar el archivo de los expedientes del personal que labora en las oficinas registrales.
- VI. Elaborar los requerimientos de insumos, materiales y bienes muebles necesarios, acordes al presupuesto, para el correcto desempeño del Registro Público.
- VII. Verificar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene en las oficinas del Registro Público.
- VIII. Expedir las credenciales de identificación de los servidores públicos al servicio del Registro Público y demás constancias que acrediten la situación laboral de los trabajadores.
- IX. Llevar a cabo la contabilidad interna y el control presupuestal del Registro Público y sus oficinas registrales en el Estado, rindiendo informes mensuales a la Dirección.
- X. Llevar el control administrativo de las instalaciones del Registro Público.
- XI. Las demás que le designe el Director o el Consejero Jurídico del Gobernador.

IV.- Del Jefe de informática.-

Para ocupar el cargo de Jefe del Departamento de Informática se requiere, además de los requisitos establecidos en las fracciones II a la V del artículo 6º del Reglamento del Registro Público, ser Licenciado en Informática, Ingeniero en Sistemas Computacionales o carrera afín; titulado, con cédula profesional y con tres años en el ejercicio profesional, éste tendrá entre otras atribuciones las de Gestionar los procedimientos de instalación, respaldo y recuperación de la Base de Datos Registrales y el Sistema Integral Registral del Estado de Chiapas (SIREC) en forma sistemática a fin de que la Base de Datos Registrales y el SIREC así como los sistemas o herramientas informáticas operen en forma continua y eficiente garantizando la operación del Registro Público.

V.- De los Delegados.- El Delegado, del Registro Público de la Propiedad, es el servidor público, auxiliar de la función registral, que tiene a su cargo el examinar y

calificar los documentos registrales y autorizar con su firma los asientos y anotaciones en que se materializa su registro.

Para ser Delegado del Registro Público de la Propiedad se deberá reunir con los mismos requisitos del Director General, a excepción de la experiencia en la práctica de la profesión que será de un año como mínimo.

En el Artículo 16 del Reglamento del Registro Público están señaladas las delegaciones y la competencia jurisdiccional en las localidades que se enlistan:

- **Acapetahua:** Acapetahua, Acacoyagua, Escuintla y Mapastepec.
- **Bochil:** Simojovel, Huitiupán, Bochil, Sabanilla, San Andrés Duraznal, Pueblo Nuevo Solistahuacán, Jitotol, Amatán y el Bosque.
- **Catazajá:** Catazajá, Palenque y la Libertad.
- **Cintalapa:** Cintalapa y Jiquipilas.
- **Comitán:** Comitán, Chicomuselo, Las Margaritas, Maravilla Tenejapa, Villa las Rosas, Socoltenango, La Independencia, Tzimol y La Trinitaria.
- **Chiapa de Corzo:** Chiapa de Corzo, Chiapilla, Acala, Soyaló, Ixtapa, San Lucas y Osumacinta.
- **Copainalá:** Copainalá, Ixhuatán, Tapilula, Rayón, Pantepec, Tapalapa, Ocotepec, Coapilla, Chicoasén, Francisco León y Tecpatán.
- **Huixtla:** Huixtla, Tuzantán, Villa Comaltitlán y Huehuetán.
- **Motozintla:** Motozintla, Frontera Comalapa, Amatenango de la frontera, Mazapa de Madero, Siltepec, El Porvenir, Bejucal de Ocampo, La Grandeza y Bella vista.
- **Ocosingo:** Ocosingo, Oxchuc, San Juan Cancuc, Altamirano, Benemérito de la Américas y Marqués de Comillas.
- **Pichucalco:** Pichucalco, Ostuacán, Ixtacomitán, Solosuchiapa, Chapultenango, Juárez, Reforma, Sunuapa e Ixtapangajoya.
- **Salto de Agua:** Salto de Agua.
- **San Cristóbal de las Casas:** San Cristóbal de las Casas, Pantelhó, Chamula, Zinacantán, Chalchihuitán, Mitontic, Teopisca, Tenejapa, Larrainzar, Chanal, Amatenango del Valle, Chenalhó, Huixtán, Aldama y Santiago El Pinar.

- **Tapachula:** Tapachula de Córdova y Ordóñez, Cacahoatán, Tuxtla Chico, Metapa, Frontera Hidalgo, Suchiate, Mazatán y Unión Juárez.
- **Tonalá:** Tonalá, Pijijiapan y Arriaga.
- **Tuxtla Gutiérrez:** Tuxtla Gutiérrez, Berriozabal, San Fernando, Ocozocoautla y Suchiapa.
- **Venustiano Carranza:** Venustiano Carranza, Nicolás Ruiz y Totolapa.
- **Villaflores:** Villaflores, Villacorzo, Ángel Albino Corzo, La Concordia y Monte Cristo de Guerrero.
- **Yajalón:** Yajalón, Chilón, Tila, Tumbalá y Sitalá.

A cargo de cada oficina habrá un Delegado, con funciones de Registrador, mismos que estarán bajo la supervisión del Director. Dichos puestos serán nombrados o removidos por el Titular del Instituto de la Consejería Jurídica en acuerdo con el Director.

El Instituto podrá sugerir la adición de localidades, readscripción geográfica o cierre de oficinas de acuerdo a las necesidades de operación del Registro. La creación de nuevas Oficinas Registrales, readscripción o cierre es competencia del Ejecutivo Estatal.

IV.- Personal Auxiliar.- No está definido de manera clara y precisa en el reglamento del Registro Público de la Propiedad, sin embargo; podemos entender a estos como los trabajadores de base y trabajadores interinos que auxilien en sus funciones a los trabajadores de confianza que son el Director, Jefes de Departamento, Delegado Administrativo, Delegados y demás personal que realice labores de inspección, toma de decisiones, vigilancia y manejo de recursos económicos. Debiendo respetar los lineamientos que se les designen de acuerdo a los Manuales de procedimientos del Registro Público, y de Usuario del Sistema Integral Registral del Estado de Chiapas.

El Personal del Registro Público tendrá las siguientes obligaciones:

- a) Asistir diariamente a las oficinas del Registro Público en horario de servicio de 8 a 16 horas, de lunes a viernes, en días hábiles. Pudiendo habilitarse horarios y días diferentes por instrucción del Director.
- b) Vigilar el cumplimiento de las funciones del personal adscrito a la oficina registral a su cargo.
- c) Vigilar, cumplir y hacer cumplir todas las disposiciones del reglamento y la normatividad en la materia.
- d) Realizar con eficacia, eficiencia, honradez y probidad las funciones que con motivo de su cargo le sean encomendadas.
- e) Denunciar ante la autoridad competente, las acciones u omisiones que constituyan un delito en grado de consumación o tentativa, o aquellos que se realicen de forma instantánea, continua o continuada que sean cometidas en el Registro Público o por la realización de los procesos registrales.
- f) No participar por sí o por interpósita persona en acciones u omisiones contrarias a los lineamientos del Reglamento del Registro Público de la Propiedad, los principios registrales, la normatividad y la Ley.

Uno de los cambios en el funcionamiento del Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas son las secciones con que cuenta el registro, anteriormente se manejaban cinco secciones y una sección más de crédito agrícola; a partir de las reformas al Código Civil el número actual que maneja el Reglamento del Registro Público ascendió a nueve secciones.

I. **Sección Primera**, denominada: Del registro de la propiedad o dominio de Inmuebles. Se encuentra regulada en el capítulo II del Reglamento, del artículo 64 al 85.

II. **Sección Segunda**, denominada: Del registro de gravámenes y limitaciones. Está comprendida en el capítulo III del artículo 86 al 101 del reglamento.

III. **Sección Tercera**, denominada: Del registro de actos y contratos civiles. Se encuentra regulada en el capítulo IV del reglamento en los artículos del 102 al 107 y comprende:

IV. **Sección Cuarta**, denominada: Del registro de las Resoluciones Judiciales. Está regulada en el capítulo V del artículo 108 al 115.

V. **Sección Quinta**, denominada: Del registro de los Actos de Comercio. Esta Sección se registrará por el contenido del Capítulo Segundo del Código de Comercio y del Reglamento del Registro, así como por los convenios celebrados entre el Estado de Chiapas y la Federación.

Todos los actos de comercio susceptibles a inscripción se efectuarán bajo el Sistema Integral de Gestión Registral del Gobierno Federal.

VI. **Sección Sexta**, denominada: De los Planes de Desarrollo Urbano. Regulada por el capítulo séptimo del artículo 117 al 121, en ésta sección se inscriben, todos aquellos documentos relacionados con el desarrollo urbano, que por virtud de leyes, reglamentos, decretos y otros actos de autoridad, deban ser objeto de publicidad registral.

VII. **Sección Séptima**, denominada: Del registro y modificación de las Personas Morales. Regulada en el capítulo octavo del artículo 122 al 130.

VIII. **Sección Octava**, denominada: Del registro de los Bienes Muebles. Los documentos que se inscriban en la sección relativa al registro mobiliario, deberán contener los datos que se indican en el capítulo II, artículos 741 a 752 del Código Civil y documentos con los que legalmente se acredita la propiedad.

IX. **Sección Novena**, denominada: Del registro de otros documentos inscribibles. Según el artículo 134 del Reglamento del Registro Público.

El procedimiento, en orden al Registro Público de la Propiedad, es el conjunto de actos, formas y formalidades de necesaria e ineludible observancia para que determinados actos jurídicos, previstos por la Ley, alcancen la plenitud de sus efectos a través de la publicidad registral.

Colín (2006), indica que el procedimiento del Registro Público de la Propiedad se instituye para proporcionar seguridad jurídica a los actos que han adquirido forma entre otros, a través de un instrumento público autorizado por el notario; esto significa que en la función registral, dicha seguridad se funda en la oportuna publicidad de ciertos actos y situaciones jurídicas, logrando con ello su perfeccionamiento y la consiguiente protección de los derechos inscritos frente a posibles derechos contradictorios, sustraídos a los efectos de dicha publicidad.

El procedimiento, podemos decir también que constituye una garantía de la buena administración de justicia, siendo como lo es, que el procedimiento es el conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos registrales.

Por lo que todo acto Registral se rige por el principio de legalidad, del que tiene su fuente y del cual emanan todos sus efectos

Es por ello que, el Reglamento del Registro Público de la Propiedad, deberá establecer el sistema y el procedimiento conforme al cual deberá llevarse el registro y la forma de practicarse los asientos o inscripciones (Gordillo, 2005).

Acatando la Constitución Política mexicana vigente, es necesario observar un procedimiento, para que a través de él, la norma sustantiva cobre forma en la realidad jurídica, y de esa manera, los actos pueden producir los efectos naturales para los cuales fueron producidos.

Ahora en Chiapas según el Código Civil la inscripción se realizará a través de Folios electrónicos, el reglamento fijará las formas en las que se efectuarán las inscripciones de acuerdo al programa informático denominado "Sistema Integral Registral del Estado de Chiapas" (SIREC).

Los folios electrónicos se clasifican en:

- I. Folio Real Electrónico de Inmuebles.
- II. Folio Electrónico de bienes Muebles.
- III. Folio Electrónico de Personas.

El Procedimiento Registral según el RPPC se llevará de la Siguiete manera:

I.- Presentación de la solicitud y documentos a inscribir.- El servicio registral se iniciará con la presentación de los documentos correspondientes en la ventanilla de la oficina registral, acreditando el pago de los derechos respectivos, por los servicios que se soliciten, acompañando la solicitud de los interesados en los formatos autorizados.

II.- Presentado el documento para su registro, acompañado de sus anexos respectivos y el comprobante de pago de derechos o la señalización de gratuidad

o diferimiento, el Registro Público generará el volante universal en original con duplicado, en donde se asentará la hora y fecha de su ingreso; el sistema informático SIREC previos trámites de Ley, le asignará el número de presentación que le corresponda, siendo entregada al interesado.

III.- Una vez recibido el documento para su trámite, se turnará al analista que corresponda, quien examinará el documento, para determinar si es inscribible, debiendo además confrontarlo con los antecedentes registrarles que existan en el Registro Público, para verificar si el acto puede ser inscrito o si existe alguna causa de impedimento.

IV.- Si al ser calificado el documento por el analista se determina su inscripción, será capturada por este la información necesaria en la carátula respectiva, digitalizándose la imagen del acto e incorporándose al folio electrónico y sección que le corresponda de manera preventiva, turnándose al funcionario con facultades de Registrador, quien autorizará mediante su firma electrónica la inscripción correspondiente, previa recalificación registral si lo considera.

V.- La ejecución del acto solicitado

VI.- Un ejemplar será resguardado física o digitalmente y su imagen incorporada al folio electrónico del bien inmueble que le corresponda; una vez digitalizado y de acuerdo a los tiempos señalados para su trámite, el tanto original será devuelto al interesado o a quien legítimamente represente sus intereses, con la constancia de haber sido registrado en el SIREC.

3.7 Importancia del Registro Público.

El Registro Público de la Propiedad en México y particularmente en Chiapas, tiene relevancia dentro del campo jurídico, pero también en la economía del Estado en especial por la seguridad que otorga a las transacciones, mismas que representan un volumen considerable de inversión.

La publicidad que otorga el Registro Público es de importancia y es factible lograrla a través de la inscripción ó anotación de los actos y contratos referentes al dominio y a otros derechos reales sobre inmuebles y de algunos muebles, de tal

modo, que el público tenga acceso directo a la fuente de información que la constituyen como lo son, las inscripciones o anotaciones, con las cuales, cualquier persona estará en condiciones de conocer y darse cuenta clara del estado verdadero que guarda una propiedad, con todos sus antecedentes, transmisión o modificaciones, evitando hasta donde sea posible la comisión de fraudes o situaciones que conduzcan a error a quienes intervienen en las transacciones respecto a la propiedad.

Gordillo (2005), afirma que, si esta Institución no existiera, no habría certeza, ni seguridad en la titularidad de un bien inmueble, y cuáles son los gravámenes o cargas que lo limitan o restringen.

Por ello es importante el denegar una inscripción, toda vez que el mismo Reglamento del RPPC para el Estado de Chiapas, establece claramente el procedimiento a efectuar cuando un documento no pueda ser inscrito o anotado definitivamente, pero en todo tiempo, de hecho y por derecho, le merece una inscripción o anotación preventiva, para los efectos de guardar el Derecho de Prelación o Prioridad que le corresponde y que está debidamente establecido por la Ley, para no dejar en estado de indefensión jurídica el instrumento en cuestión.

Existen tendencias teóricas que desvirtúan la naturaleza del Registro al considerarlo una oficina recaudadora o de apoyo administrativo y no una institución que proporciona seguridad jurídica.

La opinión de Pérez (2010), la comparto en su totalidad, en cuanto que el Registro debería organizarse con personalidad jurídica y patrimonio autónomo, pues tiene fines propios, posibilidades de un patrimonio autosuficiente e independiente al del Gobierno Estatal.

3.8 Situación Actual y la Necesidad de su Transformación.

El Registro Público de la Propiedad como institución es anterior al Registro Público de Comercio, sin embargo ambos están íntimamente vinculados, porque forman parte de un sistema registral, que se refiere a la propiedad, la cual está regida en Chiapas fundamentalmente por el Código Civil.

El Registro Público de la Propiedad y del Comercio de Chiapas no ha escapado a situaciones de falla e incumplimiento de sus objetivos y, en los últimos

años, ha sido sujeto de una serie de críticas y cuestionamientos acerca de su actividad.

Los procesos registrales han contado con una definición clara y adecuada, algunos fenómenos de orden socio-demográfico y la expansión económica han afectado su eficiencia y su eficacia. De ahí que resultara necesaria su revisión con fines de modernización.

La caracterización más general de la problemática que comenzó a afectar el trabajo del RPPC se puede describir como un incremento muy significativo del número de solicitudes de trámite, ante la expansión del uso del suelo; así como el relativo envejecimiento y agotamiento de la infraestructura, los recursos y las capacidades de gestión del organismo. Ante tal situación, se hizo evidente la necesidad de un diagnóstico que mostrara los problemas en el funcionamiento y cumplimiento de la garantía social en materia de propiedad privada y comercio.

A continuación se enlistan problemas del actual Sistema de Registro:

- 1.-Explosivo incremento en la demanda del servicio registral.
- 2.-Tardanza en la prestación del servicio (recepción de documentos, tramitación de estos, expedición de certificados o constancias, informes a particulares y autoridades) el cual aunque esté apoyado en la tecnología tiene resultados parciales y no responde al ágil tráfico inmobiliario que la sociedad actual reclama. El considerable número de documentos que a la fecha son presentados para su registro en las 19 Oficinas en el Estado, rebasa la capacidad de manejo manual del personal asignado para su recepción, al no contar con equipo tecnológico suficiente, moderno y rápido.
- 3.- Considerable deterioro, creciente destrucción y extravíos o sustracciones de los libros del Registro, al tener que ser consultados directamente dado que aun no concluye el proceso de digitalización.
- 4.-Carencia de verdaderos técnicos de tiempo completo en materia registral, que garanticen la marcha ascendente del servicio, motivado por la falta de estímulos económicos acordes a la actividad desarrollada, pues ello implica el contar con conocimientos jurídicos que permitan la calificación legal sobre la procedencia de un registro y la revisión de los antecedentes registrales.

En el actual sistema registral chiapaneco, se implementó el Folio Real Electrónico para cada inscripción; ya que anterior mente se utilizaba el sistema de inscripción en libros.

Este sistema de libros cumplió con la encomienda de prestar el servicio con efectividad, motivo por el cual existió por tantos años, sin embargo la pérdida de información, la ilegibilidad de los textos, la posible alteración de las inscripciones, la susceptibilidad de robo entre otros, fueron los principales motivos de cambiar el sistema que se llevaba a través de libros por el nuevo Sistema de Folio Real electrónico; pero mientras el Sistema no sea homogenizado en su totalidad estos problemas permanecerán.

La inmatriculación de inmuebles o inscripción de gravámenes, constituye también un problema actual, toda vez que cada bien inmueble tendrá que ser incorporado al nuevo Sistema de Folio Real Electrónico y mientras el personal y el sistema tecnológico empleado no funcionen con rapidez esto también resultará ser un proceso lento en la modernización.

Pese a los avances normativos y tecnológicos logrados a favor del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, éste necesita una transformación con ajustes a su nuevo reglamento pero sobre todo a la vigilancia y estricto cumplimiento del mismo.

Es pertinente señalar que de la necesidad de resguardar y proteger documentos surgen los archivos, que habrán de cumplir un papel determinante: conservar la documentación que preserve la memoria del hombre, vincule las acciones del pasado con las del presente y de seguimiento a los futuros acontecimientos (Acosta, 1998).

Dada la importancia que reviste el Registro público de la Propiedad y de comercio en Chiapas es necesaria su modernización con el manejo adecuado de tecnologías de la información que contrarresten los problemas planteados.

CAPITULO IV

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo se dará a conocer como fue estructurada la investigación y cuáles fueron los procedimientos e instrumentos utilizados para alcanzar los objetivos de la investigación. Formulando la hipótesis de investigación, la selección del universo de investigación y la delimitando la muestra, seleccionando el diseño y aplicación de los instrumentos de investigación, por último se procesaran, analizaran e interpretaran los resultados.

4.1 Tipo de Estudio.

Del alcance de estudio depende la estrategia de investigación así los procedimientos y otros componentes del proceso serán distintos en estudios con alcances exploratorio, descriptivo, correlacional, o explicativo. Pero en la práctica cualquier investigación puede incluir elementos de más de uno de estos alcances.

Los estudios exploratorios sirven para preparar el terreno y por lo común anteceden a investigaciones con alcances descriptivos, correlacionales o explicativos. Los estudios descriptivos por lo general son la base de las investigaciones correlacionales, las cuales a su vez proporcionan información para llevar a cabo estudios explicativos que generan un sentido de entendimiento y son altamente estructurados.

A) Estudios de alcance exploratorio

Los estudios de alcance exploratorio; se realizan cuando el objetivo consiste en examinar un tema poco estudiado, como sería el caso de los investigadores que pretendieran analizar fenómenos desconocidos o novedosos. Los estudios exploratorios sirven para familiarizarnos con fenómenos relativamente desconocidos, obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa respecto de un contexto particular, investigar nuevos problemas, identificar conceptos o variables promisorias, establecer prioridades para investigaciones futuras, o sugerir afirmaciones y postulados.

B) Estudios de alcance descriptivo.

Los estudios de alcance descriptivo describen tendencias de un grupo o población, los estudios descriptivos busca especificar las propiedades, procesos, objetos, o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir únicamente pretende medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren esto es su objetivo.

C) Estudios de alcance correlacional.

La utilidad principal de los estudios correlacionales es saber cómo se puede comportar un concepto o una variable al conocer el comportamiento de otras variables vinculadas, si dos variables están correlacionadas y se conoce la magnitud de la asociación, se tiene bases para predecir con mayor o menor exactitud, el valor aproximado que tendrá un grupo de personas en una variable, al saber qué valor tiene en la otra.

D) Estudios de alcance explicativos

Van más allá de la descripción de conceptos, es decir, están dirigidos a responder por las causas de los eventos y fenómenos físicos o sociales. Como su nombre lo indica, su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta, o por qué se relacionan dos o más variables.

En el proceder de la investigación “La implementación de la Nueva Gerencia Pública en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas”, se enfocó el método descriptivo ya que se enfoca en el proceso registral las manifestaciones o fenómenos que podemos apreciar a primera vista (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010).

Este estudio es descriptivo y de enfoque mixto debido a que se estudian tanto fenómenos sociales analizando e interpretando resultados así como también se centra en la recolección de datos.

4.2 Hipótesis de Investigación.

Las Hipótesis son las guías para una investigación o estudio. Indican lo que tratamos de probar y se definen como explicaciones tentativas del fenómeno investigado; son respuestas provisionales a las preguntas de investigación formuladas a manera de proposiciones (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010).

En la presente investigación denominada La Nueva Gerencia Pública Implementada al Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas; se consideran las siguientes hipótesis:

- Al aplicar las técnicas de la Nueva Gestión Pública el servicio brindado en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas será más eficiente y eficaz disminuyendo los índices de corrupción, alteración en los asientos o sustracción de fojas.
- Con la implantación de la NGP en el RPPC en Chiapas los tiempos de espera de los contribuyentes deben ser reducidos mejorando la calidad de atención y reduciendo costos en los servicios ofrecidos.
- Con la descentralización de la institución el RPPC en Chiapas contará con los recursos necesarios para incorporar un modelo de Nueva Gestión Pública que genere mejores resultados y satisfacción al cliente.

4.2.1 Variables.

- Técnicas de Nueva Gestión Pública.
- Eficiencia y eficacia.
- Corrupción.
- Tiempo de espera.
- Calidad.
- Descentralización.
- Recursos.

4.3 Selección del Universo de Investigación y Delimitación de la Muestra.

En esta sección se selecciona el universo de investigación y se delimita la muestra representativa para su análisis correspondiente, (universo y muestra) para un mayor entendimiento.

Universo o población es el conjunto de sujetos o elementos que tienen una característica común, observable y susceptible de ser medida respecto a una situación en particular. Un universo puede ser finito cuando tiene dimensiones contables, definidas o infinito cuando tiene un número incontable de elementos. Por otro lado, la muestra es la parte representativa del universo o población a estudiar.

Las muestras se clasifican en dos tipos: las muestras probabilísticas y las muestras no probabilísticas. En la primera todos los elementos del universo tienen la misma posibilidad de ser elegidos; la segunda la elección de los elementos no depende de la probabilidad, sino de causas relacionadas con las características de la investigación o de quien hace la muestra.

En la presente investigación se utilizó una muestra no probabilística y de conveniencia debido a que no se utilizan procedimientos de selección por casualidad, sino que más bien dependen del juicio personal del investigador (Malhotra, 1997).

En el caso de este proyecto se seleccionaron Delegaciones del Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas de ciertas características tales como la importancia por su situación geográfica así como de número de municipios que atienden; se llaman de conveniencia debido a que trata de obtener una muestra de elementos convenientes, en este caso, debido al difícil acceso a algunas de ellas o a la mínima cuantía en sus registros.

Para realizar el presente estudio, fue necesaria la colaboración de delegaciones que se encuentran en las ciudades de mayor importancia en el Estado conformadas, por Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, Comitán, San Cristóbal de las Casas, Villaflores, Chiapa de Corzo, Ocosingo y Yajalón. Con la finalidad de adquirir la información principal que añade al proyecto, el estudio se enfocó única y exclusivamente al personal que labora en las delegaciones con la intención de entrevistar al personal completo continuación el número de personal participante:

Delegación de Tuxtla Gutiérrez: 27
Delegación de Tapachula: 12
Delegación de Comitán: 8
Delegación de San Cristóbal de las Casas: 7
Delegación de Villaflores: 4
Delegación de Chiapas de Corzo: 4
Delegación de Ocosingo: 4
Delegación de Yajalón: 3

De un universo total de 19 delegaciones del Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas, se tomó una muestra discriminatoria de 8 delegaciones.

4.4 Selección, Diseño, y Aplicación de las Técnicas de Investigación.

Se empleó la encuesta como instrumento de investigación. Fue realizado pensando en las necesidades de la investigación, se enfoca en dirimir los problemas actuales del Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas así como verificar la viabilidad de implementar técnicas de la nueva Gestión Pública.

La estructura de la encuesta en su diseño presenta los cuestionamientos en forma breve y sencilla para sus respuestas, además de que está diseñado para responderlo de un tiempo corto y en un formato fácil y de rápida comprensión. Se diseñó a través de preguntas abiertas y cerradas, de tal forma que en las preguntas abiertas el entrevistado pueda decidir sobre su respuesta y en las preguntas cerradas se concrete a las respuestas permitidas.

En este contexto, se toma como base para diseñar la encuesta las características de la Nueva Gestión Pública quedando relacionadas con cada pregunta de la siguiente manera:

Característica de NGP	Pregunta de la Encuesta
Orientación hacia el cliente	2
Eficacia	3, 13, 9
Eficiencia	3, 13, 9
Contratos	5
Management	7, 13
Descentralización	12
Tecnologías de la Información	9,
Calidad	6, 4, 8, 10
Reformas Administrativas	1, 14

La aplicación de la encuesta fue directa con el personal de las diferentes delegaciones y eran respondidas de forma anónima para poder contar con credibilidad en los resultados.

A continuación, se presenta el modelo de encuesta, el cual será utilizado en la presente investigación:



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS

**FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
CAMPUS I**



Objetivo: Evaluar el servicio que se brinda en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas, así como la viabilidad de implantar la Nueva Gestión Pública en beneficio de los usuarios de la institución.

Instrucciones: Coloque una **X** adentro del paréntesis en la respuesta que considera correcta.

1. ¿Sabe usted que es la Nueva Gestión Pública?

() Conozco totalmente

() Conozco parcialmente

() Desconozco

2. ¿Cómo considera usted a los Usuarios del Servicio Registral?

☐ Como clientes ☐ Como ciudadanos ☐ Como contribuyentes

3. ¿Considera que el tiempo de respuesta para los diferentes tramites que ofrece el Registro Público de la propiedad y de comercio es ágil?

☐ Siempre ☐ Nunca ☐ Algunas veces

4. ¿Qué piensa sobre el servicio que se brinda a los usuarios del Registro Público de la Propiedad en Chiapas?

☐ Excelente ☐ Bueno ☐ Regular ☐ Malo

5. ¿Qué tipo de empleado es usted?

☐ De confianza ☐ Contrato ☐ Base

6. ¿Cuál cree usted que es la principal función del Registro Público de la propiedad y de Comercio en Chiapas?

☐ Seguridad Jurídica ☐ Publicidad frente terceros ☐ Cobro de Derechos ☐ Ninguna

7. ¿Cree usted, que a través de implementar técnicas de la empresa privada, el servicio registral sea más eficaz y eficiente?

☐ Totalmente de acuerdo ☐ Parcialmente de acuerdo ☐ en desacuerdo

8. ¿Cree Usted que existe corrupción en el servicio que brinda el RPPC en Chiapas?

☐ Siempre ☐ Frecuentemente ☐ Pocas veces ☐ Nunca

9. ¿El proceso de digitalización de los registros en libros ha sido concluido?

☐ Por completo ☐ faltan pocos libros ☐ Faltan muchos libros

10. ¿Qué importancia tiene para usted que el servicio registral sea de mayor calidad?

☐ Mucha

☐ Poca

☐ Indiferente

11. La tecnología empleada en el servicio registral la considera usted:

☐ Excelente

☐ Buena

☐ Deficiente

☐ Mala

12. ¿Cree usted que descentralizando al Registro Público De La Propiedad y de Comercio teniendo autonomía económica y jurídica ayudaría a una pronta modernización?

☐ Totalmente de acuerdo ☐ Parcialmente de acuerdo ☐ en desacuerdo

13. ¿Cuál es su opinión respecto a la implementación de Gerentes con técnicas de empresas privadas en cargos directivos de la Institución?

14. ¿Qué sugerencias aportarían para que el servicio registral se modernice y ofrezca un servicio que satisfaga las necesidades del usuario en un tiempo más corto y a un menor precio?

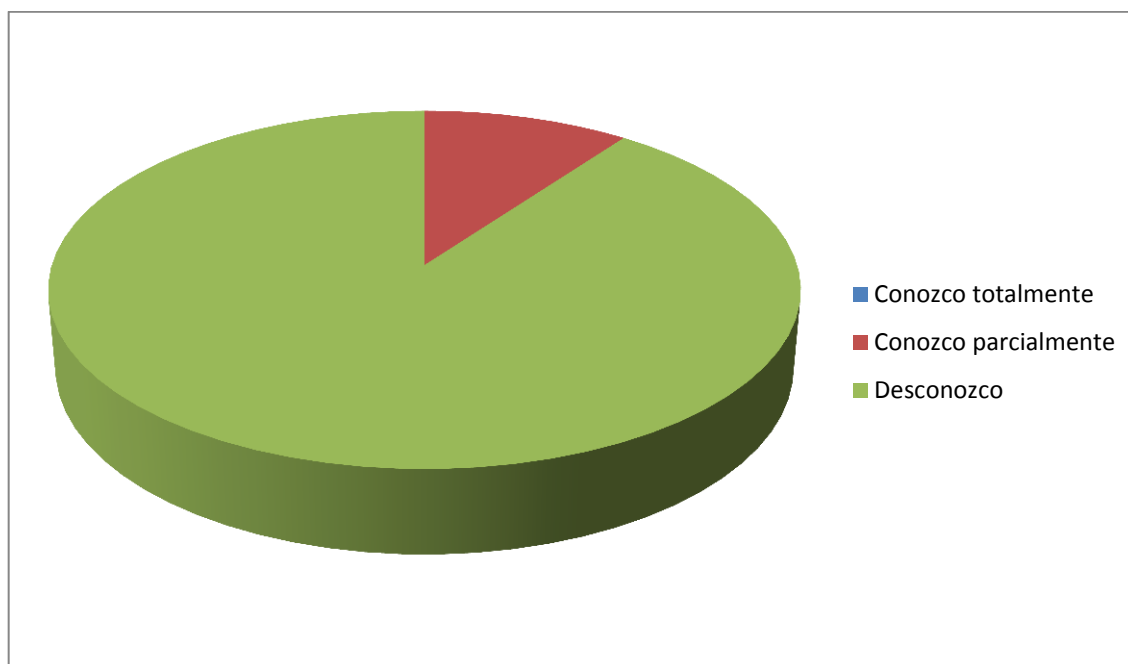
4.5 Procesamiento de Resultados.

En este apartado se presenta la tabulación estadística y la representación gráfica de los resultados obtenidos de cada una de las preguntas que comprenden el cuestionario, aplicado a las personal que labora en las Delegaciones del Registro Público de la Propiedad y de Comercio en las Ciudades de Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, Comitán, San Cristóbal de las Casas, Villaflores, Chiapa de Corzo, Ocosingo y Yajalón. Cabe mencionar, que la tabulación estadística consiste en presentar de forma resumida los resultados obtenidos, tanto en cantidades como en porcentajes correspondientes a cada una de las respuestas, habiendo realizado antes el conteo de dichas respuestas. Por su parte, la representación

gráfica permite visualizar de forma clara y correcta el contenido de la tabulación estadística a través de una gráfica.

1. ¿Sabe usted que es la Nueva Gestión Pública?

a) Representación Gráfica:

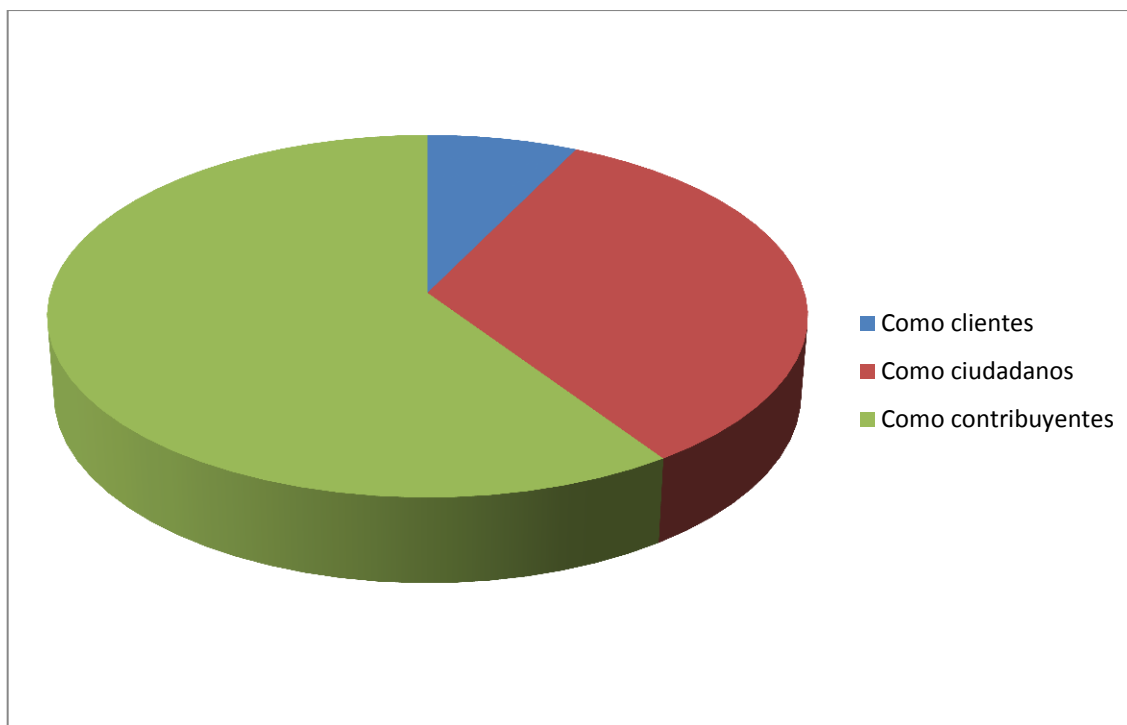


b) Tabulación estadística:

Opciones de Respuesta	Q	%
Conozco totalmente	0	0
Conozco parcialmente	7	10.14
Desconozco	62	89.86
Total	69	100

2. ¿Cómo considera usted a los Usuarios del Servicio Registral?

a) Representación Gráfica:

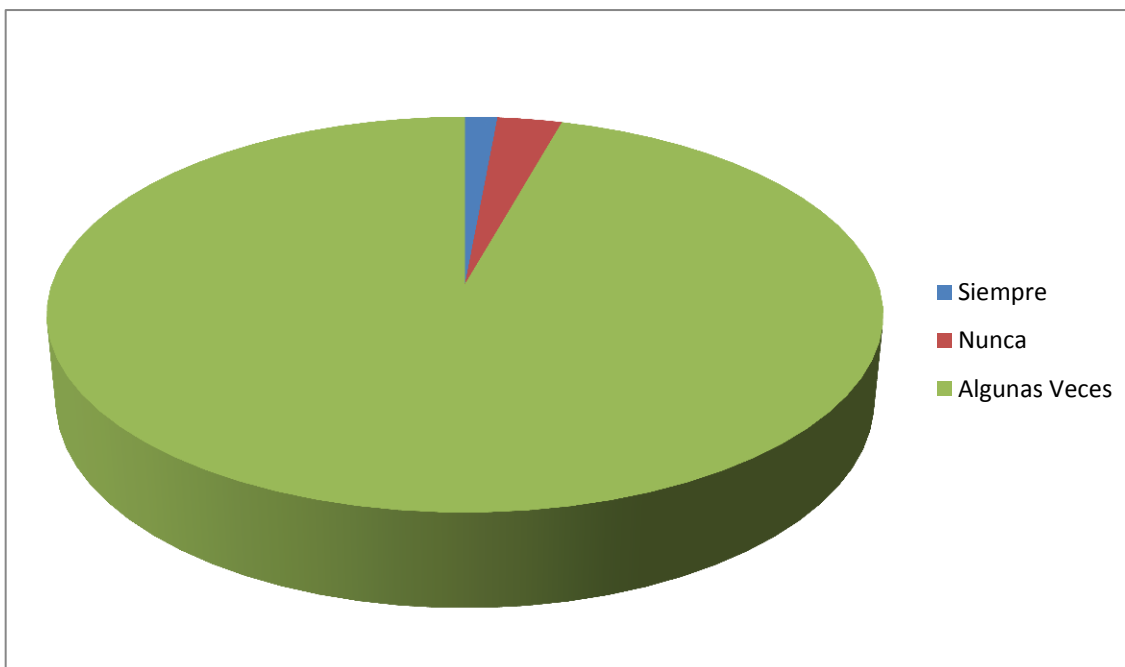


b) Tabulación estadística:

Opciones de Respuesta	Q	%
Como clientes	5	7.25
Como ciudadanos	23	33.33
Como contribuyentes	41	59.42
Total	69	100

3. ¿Considera que el tiempo de respuesta para los diferentes tramites que ofrece el Registro Público de la propiedad y de comercio es ágil?

a) Representación Gráfica:

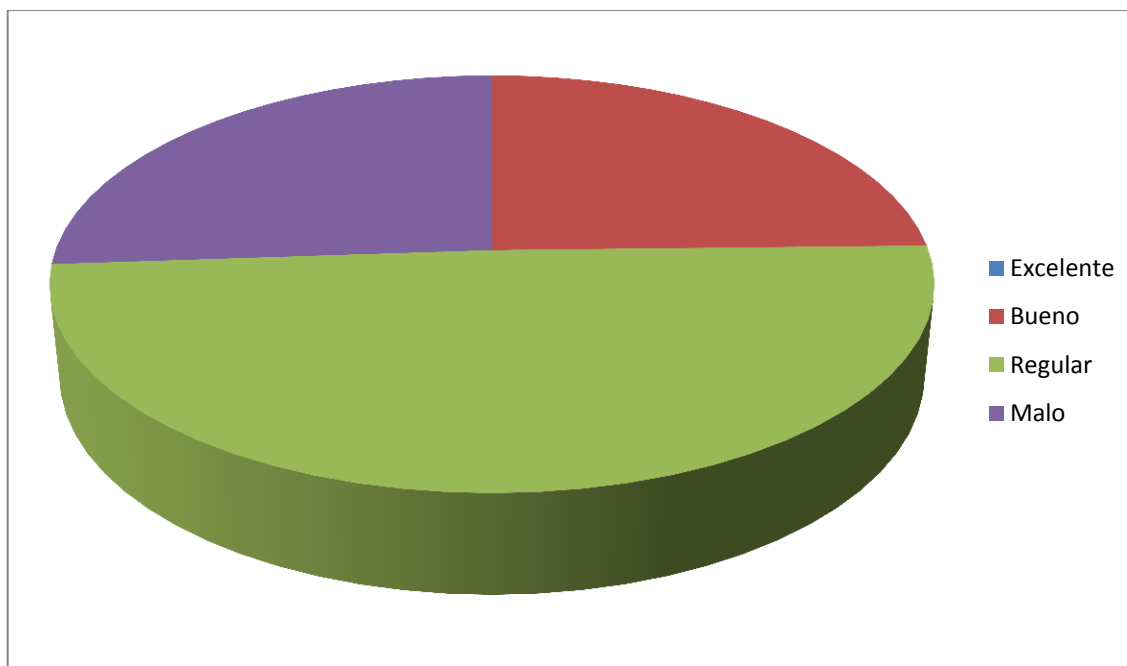


b) Tabulación estadística:

Opciones de Respuesta	Q	%
Siempre	1	1.45
Nunca	2	2.90
Algunas veces	66	95.65
Total	69	100

4. ¿Qué piensa sobre el servicio que se brinda a los usuarios del Registro Público de la Propiedad en Chiapas?

a) Representación Gráfica:

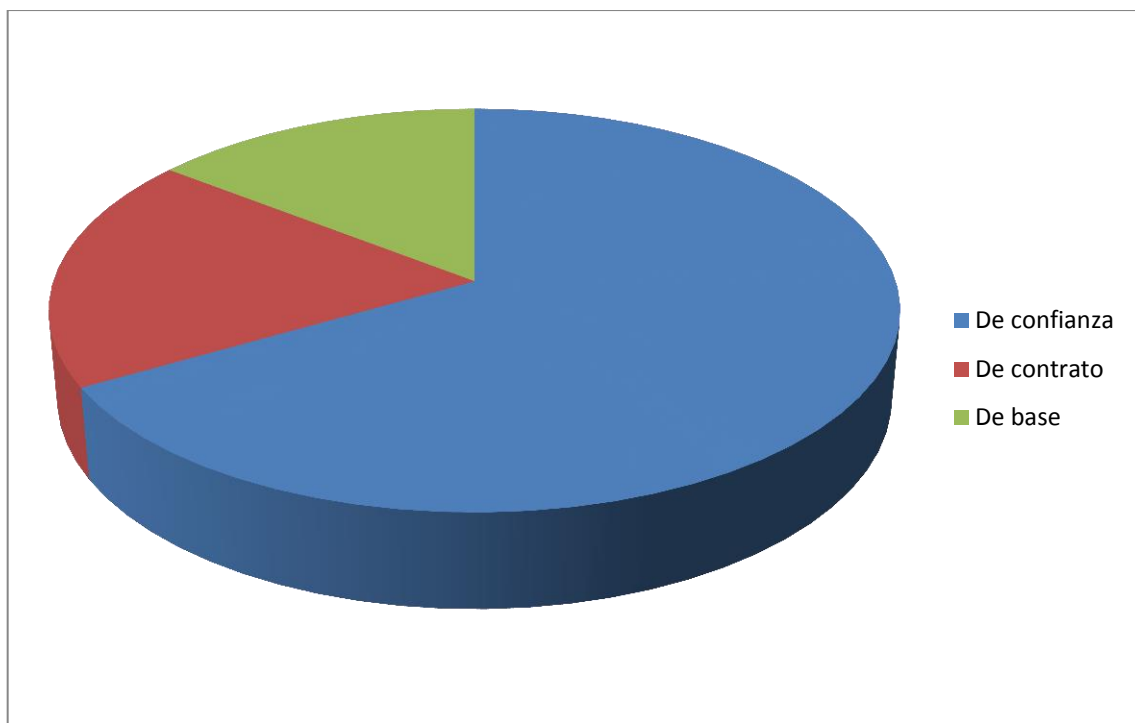


b) Tabulación estadística:

Opciones de Respuesta	Q	%
Excelente	0	0
Bueno	17	24.64
Regular	34	49.27
Malo	18	26.09
Total	69	100

5. ¿Qué tipo de empleado es usted?

a) Representación Gráfica:

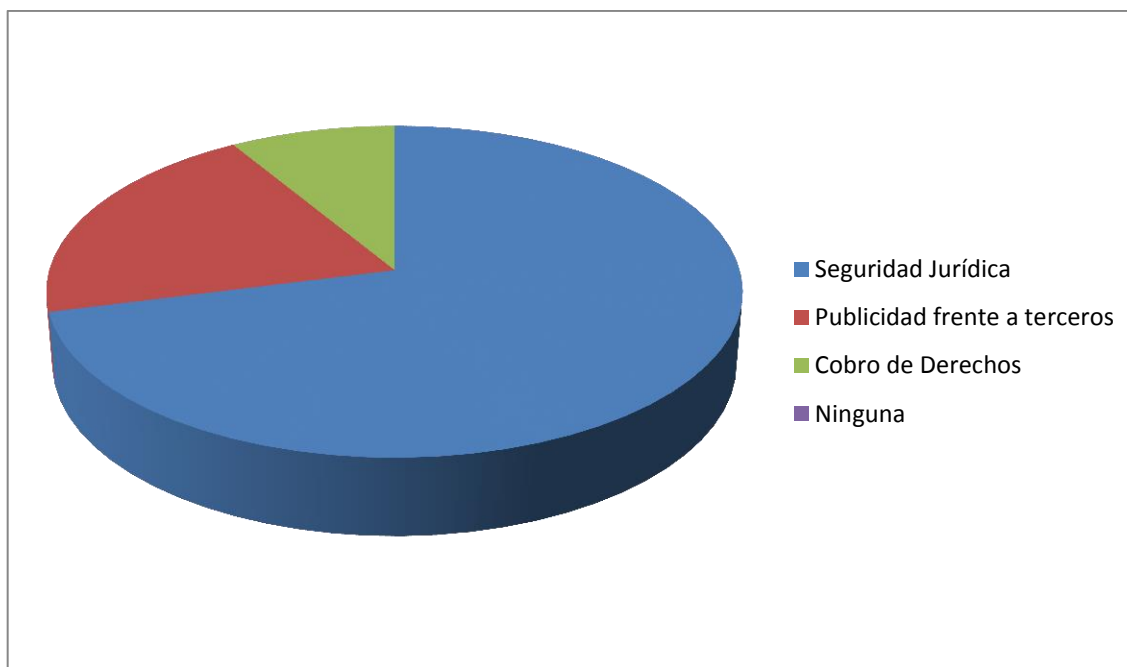


b) Tabulación estadística:

Opciones de Respuesta	Q	%
De confianza	46	66.67
De contrato	13	18.84
De base	10	14.49
Total	69	100

6. ¿Cuál cree usted que es la principal función del Registro Público de la propiedad y de Comercio en Chiapas?

a) Representación Gráfica:

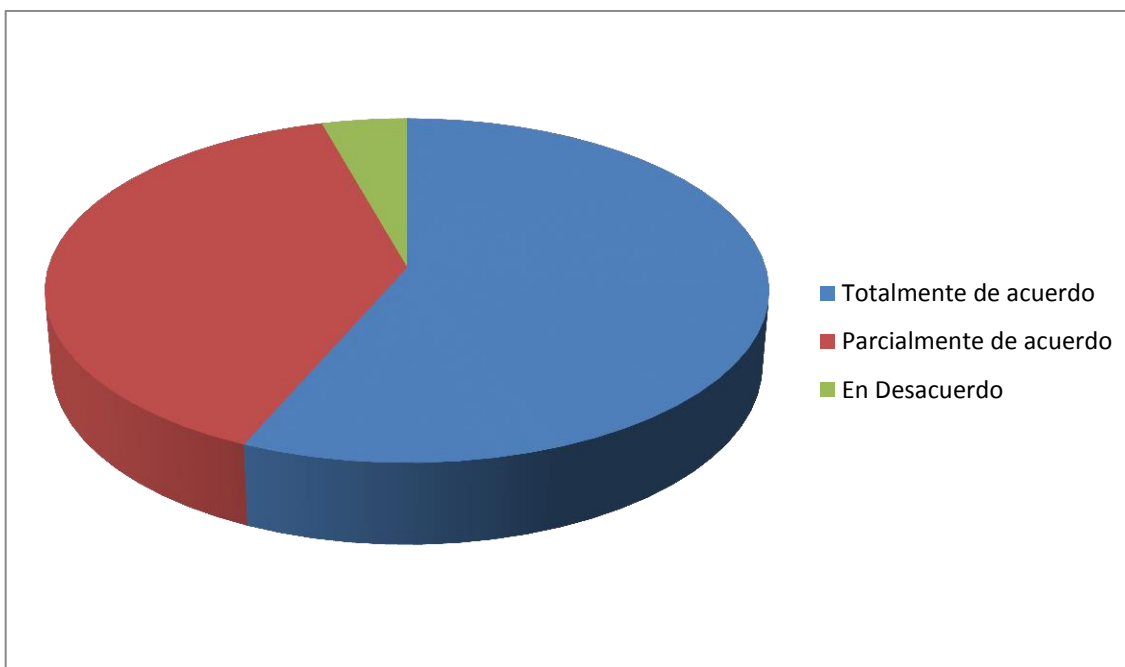


b) Tabulación estadística:

Opciones de Respuesta	Q	%
Seguridad Jurídica	49	71.01
Publicidad Frente a terceros	14	20.29
Cobro de Derechos	6	8.70
Ninguna	0	0
Total	69	100

7. ¿Cree usted, que a través de implementar técnicas de la empresa privada, el servicio registral sea más eficaz y eficiente?

a) Representación Gráfica:

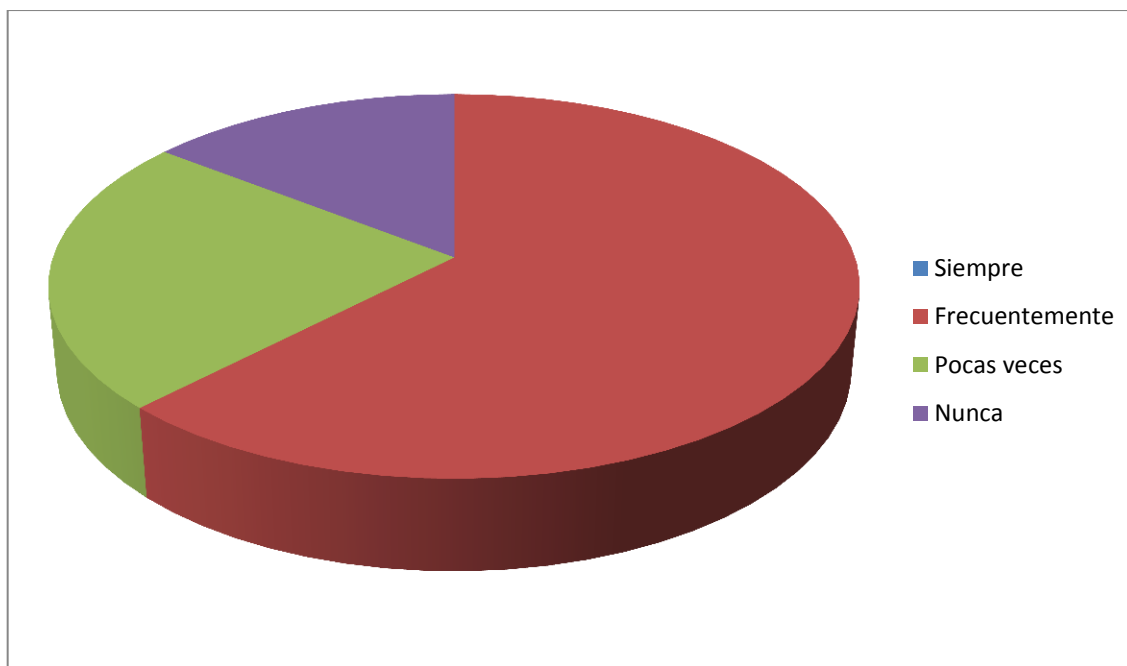


b) Tabulación estadística:

Opciones de Respuesta	Q	%
Totalmente de acuerdo	39	56,52
Parcialmente de acuerdo	27	39.13
En desacuerdo	3	4.35
Total	69	100

8. ¿Cree Usted que existe corrupción en el servicio que brinda el RPPC en Chiapas?

a) Representación Gráfica:

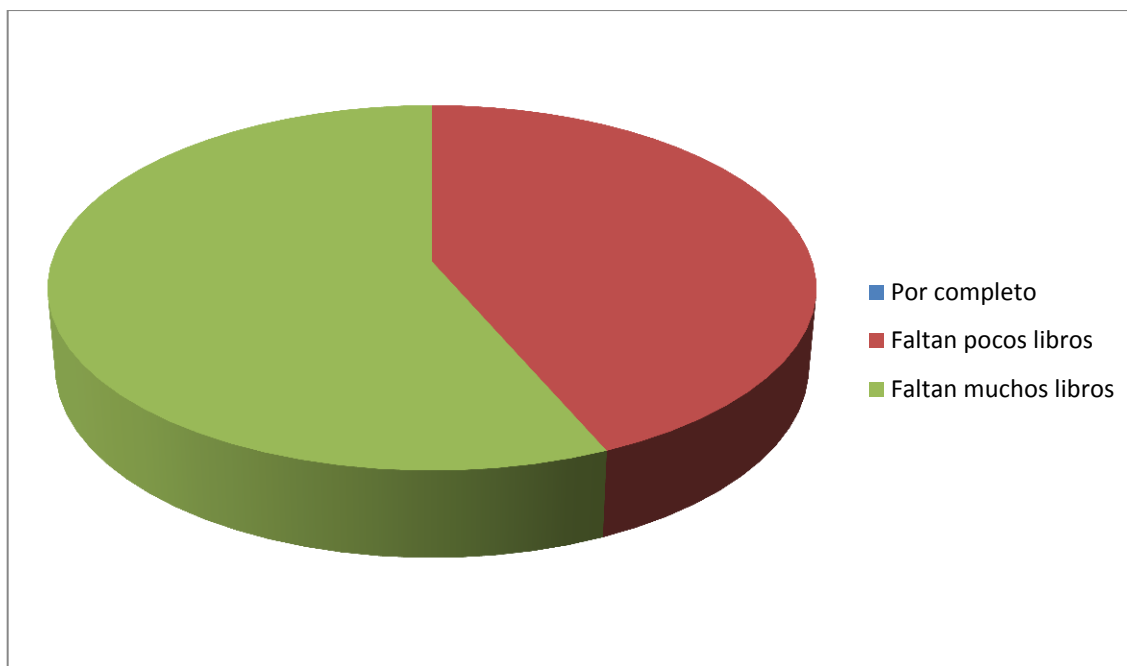


b) Tabulación estadística:

Opciones de Respuesta	Q	%
Siempre	0	0
Frecuentemente	43	62.32
Pocas Veces	16	23.19
Nunca	10	14.49
Total	69	100

9. ¿El proceso de digitalización de los registros en libros ha sido concluido?

a) Representación Gráfica:

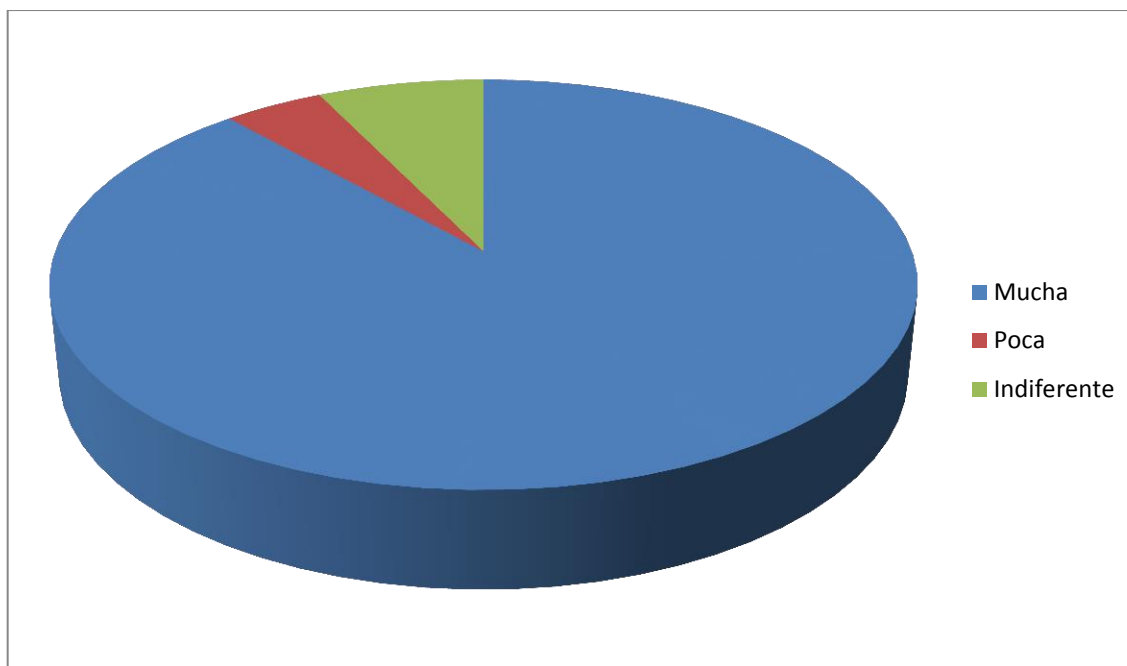


b) Tabulación estadística:

Opciones de Respuesta	Q	%
Por completo	0	0
Faltan pocos libros	30	43.48
Faltan muchos libros	39	56.52
Total	69	100

10. ¿Qué importancia tiene para usted que el servicio registral sea de mayor calidad?

a) Representación Gráfica:

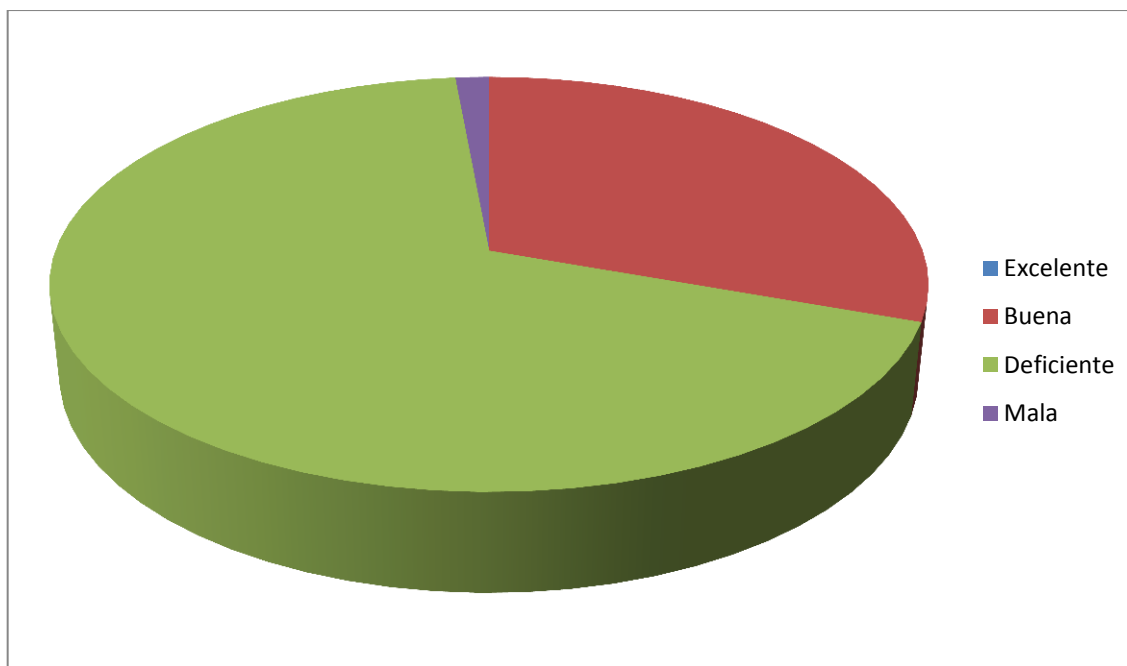


b) Tabulación estadística:

Opciones de Respuesta	Q	%
Mucha	61	88.40
Poca	3	4.35
Indiferente	5	7.25
Total	69	100

11. La tecnología empleada en el servicio registral la considera usted:

a) Representación Gráfica:

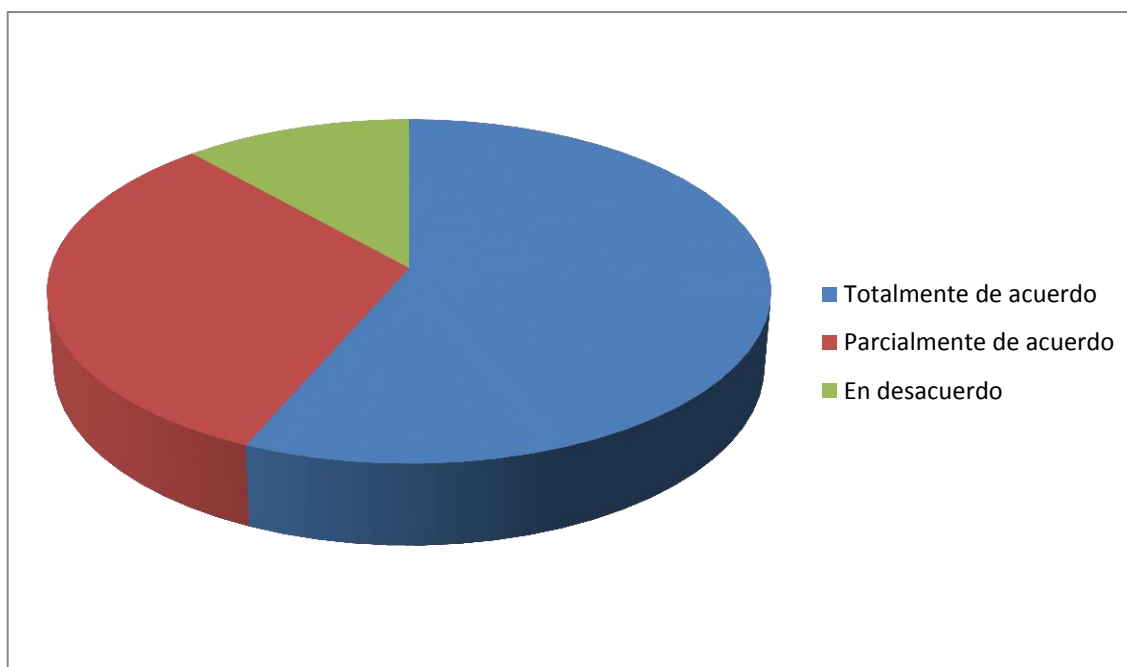


b) Tabulación estadística:

Opciones de Respuesta	Q	%
Excelente	0	0
Buena	21	30.43
Deficiente	47	68.12
Mala	1	1.45
Total	69	100

12. ¿Cree usted que descentralizando al Registro Público De La Propiedad y de Comercio teniendo autonomía económica y jurídica ayudaría a una pronta modernización?

a) Representación Gráfica:

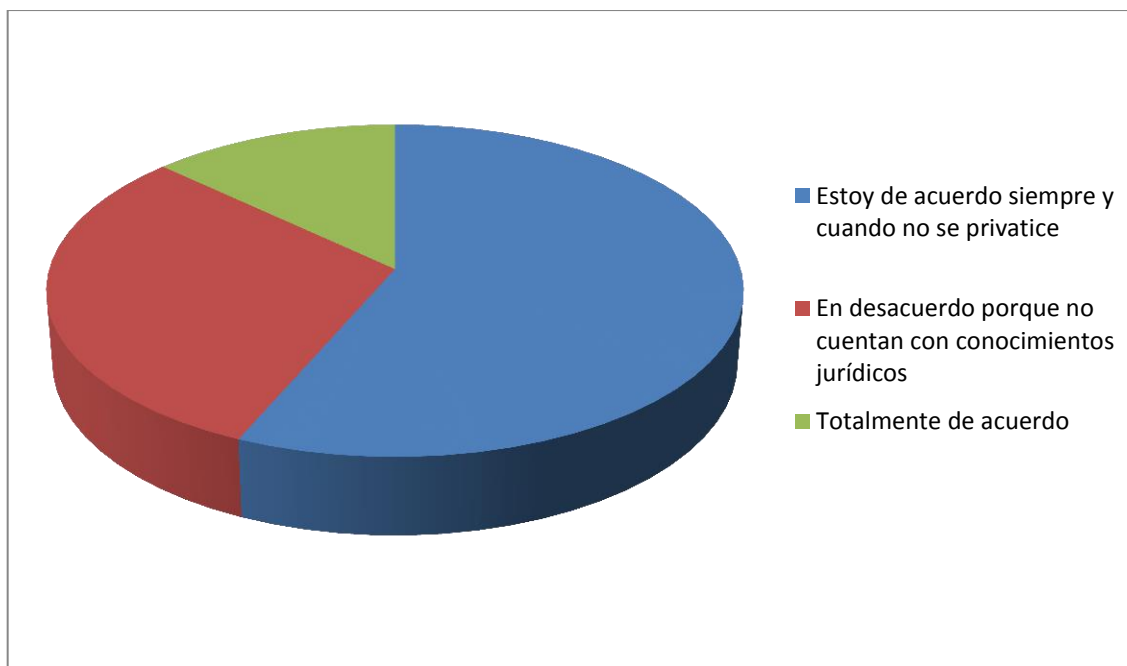


b) Tabulación estadística:

Opiones de Respuesta	Q	%
Totalmente de acuerdo	39	56.52
Parcialmente de acuerdo	22	31.88
En desacuerdo	8	11.60
Total	69	100

13. ¿Cuál es su opinión respecto a la implementación de Gerentes con técnicas de empresas privadas en cargos directivos de la Institución?

a) Representación Gráfica:

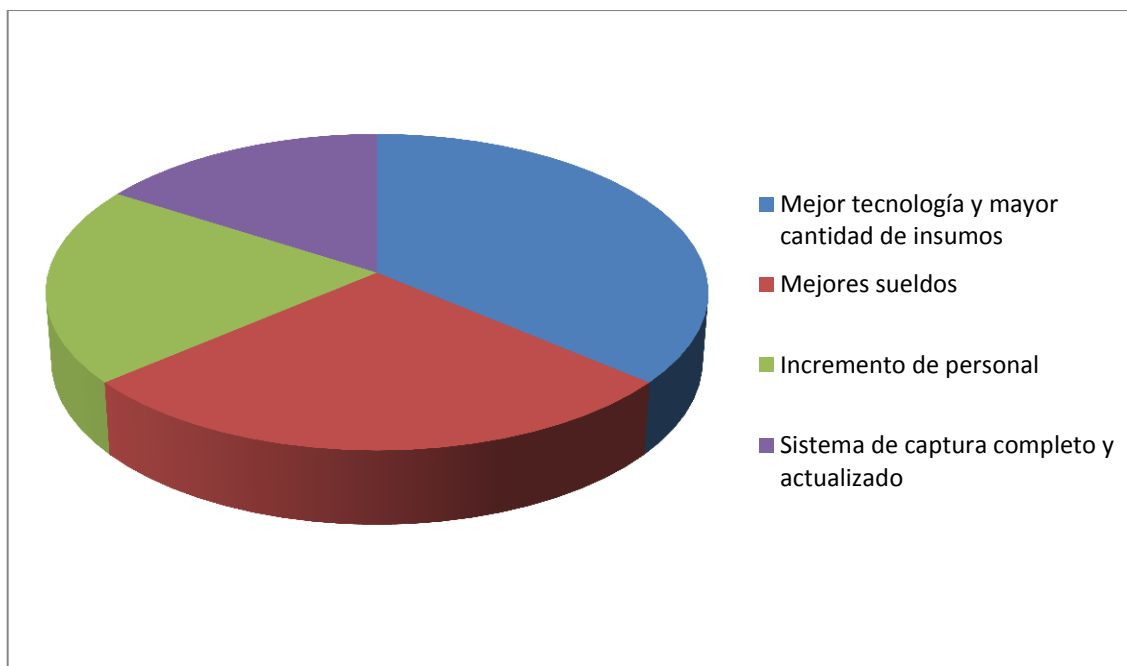


b) Tabulación estadística:

	Q	%
Respuestas abiertas		
Estoy de acuerdo siempre y cuando no se private	39	56.52
En desacuerdo porque no cuentan con conocimientos jurídicos	21	30.43
Totalmente de acuerdo	9	13.05
Total	69	100

14. ¿Qué sugerencias aportarían para que el servicio registral se modernice y ofrezca un servicio que satisfaga las necesidades del usuario en un tiempo más corto y a un menor precio?

a) Representación Gráfica:



b) Tabulación estadística:

	Q	%
Respuestas abiertas		
Mejor tecnología y mayor cantidad de insumos	25	36.23
Mejores Sueldos	19	27.54
Incremento de personal	14	20.29
Sistema de captura completo y actualizado	11	15.94
Total	69	100

4.6 Análisis e Interpretación.

Para efectos de esta categoría es conveniente mencionar, que el análisis consiste en la separación de las partes de un todo, y la interpretación en emitir un juicio respecto a un determinado suceso o acción. Antes de iniciar con el análisis e interpretación de resultados es importante señalar que el universo considerado en esta investigación está conformada por 19 Delegaciones Del Registro Público de la Propiedad y de Comercio en el Estado de Chiapas, de los cuales para la aplicación de cuestionarios se acudió a 8 Delegaciones, las más importantes por

su ubicación y cuantía en tramites registrales aplicándose un total de 69 encuestas al personal que labora en dichas Delegaciones.

A continuación, primeramente se presenta el análisis de los resultados de cada pregunta, inmediatamente después la interpretación correspondiente.

1. ¿Sabe usted que es la Nueva Gestión Pública?

Los resultados señalan que el 0% de la muestra conocen totalmente la Nueva Gestión Pública; mientras que un 10.14% conoce parcialmente sobre el tema y un 89.86% Desconoce totalmente.

En este punto es importante recalcar que dentro del Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas no existe conocimiento sobre el tema de Nueva Gestión Pública.

2. ¿Cómo considera usted a los Usuarios del Servicio Registral?

El 7.25% de la muestra total considera a los usuarios del Registro Público de la propiedad y de Comercio como clientes; mientras que el 33.33% de los encuestados los consideran ciudadanos; y el 59.42% de la muestra los trata como contribuyentes.

Por lo consecuente se puede decir que más del 50% por ciento de los encuestados piensa que los usuarios del Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas son considerados como Contribuyentes.

3. ¿Considera que el tiempo de respuesta para los diferentes tramites que ofrece el Registro Público de la propiedad y de comercio es ágil?

El 1.45% opinó que siempre; contra que un 2.90% quien dice que nunca; mientras que a un 95.65% dice que algunas veces el tiempo de respuesta para los diferentes tramites que ofrece el Registro Público de la propiedad y de comercio es ágil.

En éste punto podemos notar que una porción considerable de los encuestados que piensan que algunas veces el servicio es ágil lo que al

interpretarlo de manera contraria significa que la mayoría de veces el tiempo de respuesta para los diferentes tramites no son ágiles.

4. ¿Qué piensa sobre el servicio que se brinda a los usuarios del Registro Público de la Propiedad en Chiapas?

Tenemos que un 0% piensa que el servicio que se brinda a los usuarios del Registro Público de la Propiedad en Chiapas es excelente; mientras que un 24.64% de la muestra indica que es bueno; el 49.27% menciona que el servicio es regular y un 26.09% dice que el servicio es malo.

Por lo que podemos concluir que el porcentaje más alto nos indica que el servicio es regular y por tal motivo se necesita mejorar.

5. ¿Qué tipo de empleado es usted?

Del total de empleados encuestados el 66.67% son empleados de confianza, mientras que el 18.84% son de contrato contra un 14.49% que representan los empleados de base.

Por lo que podemos apreciar que el porcentaje más alto lo ocupan los empleados de confianza a lo que el Reglamento de RPPC señala que son puestos que ocupan los delegados por tener un grado más alto de responsabilidad, sin embargo nuestro porcentaje de empleados de confianza ocupa el mayor porcentaje debido a que quienes respondieron la encuesta no tienen contrato ni individual ni colectivo de trabajo y tampoco tienen base lo que podemos definir como que son los que menos garantías laborales tienen.

6. ¿Cuál cree usted que es la principal función del Registro Público de la propiedad y de Comercio en Chiapas?

Los resultados reflejan que el 71.01% de los encuestados consideran que proporcionar seguridad jurídica es la función principal del Registro Público de la propiedad y de comercio en Chiapas, mientras que el 20.29% dice que la principal función es la de otorgar publicidad frente a terceros; el 8.70% señala que el cobro de derechos es la principal función; mientras que el 0% señala que ninguna.

Por lo que independiente mente de que tanto la seguridad jurídica como la publicidad frente a terceros son funciones del Registro Público de la propiedad y de comercio el mayor número de encuestados, señala que la seguridad jurídica es la primordial.

7. ¿Cree usted, que a través de implementar técnicas de la empresa privada, el servicio registral sea más eficaz y eficiente?

De acuerdo a los resultados obtenidos de la muestra se puede apreciar que el 56.52% está totalmente de acuerdo que al implementar técnicas de la empresa privada, el servicio registral será más eficaz y eficiente; mientras que el 39.13% está parcialmente de acuerdo; y a un 4.35% en total desacuerdo.

Por lo que podemos concluir que más del 50% de los encuestados opinan que implementando las técnicas de la empresa privada ayudaría al servicio registral a ser más eficiente y eficaz.

8. ¿Cree Usted que existe corrupción en el servicio que brinda el RPPC en Chiapas?

El 0% de la muestra opina que siempre; contra un 62.32% que opina que frecuente mente; mientras que in 23.19 opina que pocas veces y un 14.49% opinan que nunca.

De tal forma los resultados indican que aunque hay opiniones que nunca o pocas veces existe corrupción en el Registro Público de la Propiedad y de comercio más del 50% confesó que es frecuentemente las prácticas corruptas dentro de la institución.

9. ¿El proceso de digitalización de los registros en libros ha sido concluido?

El 0% opinan que el proceso de digitalización se ha completado; mientras que el 43.48% opinan que faltan pocos libros por digitalizar y el 56.52% opinan que faltan muchos libros.

De lo cual podemos concluir que independiente mente de la cantidad de libros que faltan por capturar el proceso de digitalización no ha concluido en su totalidad.

10. ¿Qué importancia tiene para usted que el servicio registral sea de mayor calidad?

Para el 88.40% de los encuestados mucha; para el 4.35% poca y para el 7.25% es indiferente.

De lo cual podemos concluir que mas del 50 % de los encuestados opinan que es muy importante que el servicio que brindan sea de mejor calidad.

11. La tecnología empleada en el servicio registral la considera usted:

El 0% de la muestra opinan que es excelente, el 30.43% señalan que es buena; mientras que un 68.12% indican que es deficiente y el 1.45% mala.

De los resultados podemos apreciar que mas del 50% de los encuestados opinan que la tecnologia empleada en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio es Deficiente.

12. ¿Cree usted que descentralizando al Registro Público De La Propiedad y de Comercio teniendo autonomía económica y jurídica ayudaría a una pronta modernización?

El 56% de los encuestados señalan que están totalmente de acuerdo; mientras que el 31.88% están parcialmente de acuerdo frente a un 11.60% que está en desacuerdo.

Por lo que concluimos que la mayoría de la muestra encuestada opinan que la descentralización Registro Público De La Propiedad y de Comercio teniendo autonomía económica y jurídica ayudaría a una pronta modernización.

13. ¿Cuál es su opinión respecto a la implementación de Gerentes con técnicas de empresas privadas en cargos directivos de la Institución?

Dentro de las respuestas abiertas que contestaron los encuestados el 56.52% opinan que están de acuerdo que se implementen de Gerentes con técnicas de empresas privadas en cargos directivos siempre y cuando no se privatice la institución, el 30.43% opinan que están en total desacuerdo porque un

gerente no cuenta con el esencial conocimiento jurídico y el 13% opinan que están en total acuerdo.

En base a los resultados obtenidos se concluye que más del 50% opinan que están de acuerdo en implementar gerentes con técnicas de empresas privadas en cargos directivos pero siempre y cuando la Institución permanezca Pública.

14. ¿Qué sugerencias aportarían para que el servicio registral se modernice y ofrezca un servicio que satisfaga las necesidades del usuario en un tiempo más corto y a un menor precio?

Un 36.23% de la muestra mejorar la tecnología y contar con mayor cantidad de insumos ayudaría a ofrecer un mejor servicio a un menor tiempo en un bajo costo; el 27.54% cree lo que ayudaría es el incremento de sueldos al personal; un 20.29% cree que incrementando el personal; y el 15.94% considera que el servicio mejoraría al concluir el sistema de captura de libros siempre y cuando este actualizado.

Debido a la naturaleza de la pregunta todas las respuestas se consideran importantes para tomarse en cuenta sin embargo el mayor porcentaje opina que para mejorar el servicio registral se necesita de más y mejor tecnología, así como que la dirección general dote de los insumos necesarios a las diferentes delegaciones.

4.7 Propuesta o Modelo.

La Nueva Gestión Pública surge como un paradigma de la administración que se caracteriza por adaptar herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos, y que propugna por la prestación de servicios más ajustados a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales.

Sin embargo para la aplicación de técnicas de empresas privadas a la administración pública es necesario realizarse a través de reformas a sus ordenamientos legales con un enfoque neo empresarial.

“Propuesta de un modelo de Nueva Gerencia Pública implementado al Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas”.

A) Introducción:

La dinámica actual de los procesos gerenciales plantea el desafío de lograr el crecimiento de la economía, así como poder alcanzar un desarrollo sustentable, lo cual implica entre otras cosas, revertir la situación de desigualdad entre la empresa pública y la privada existente en el país. Es bien conocido, que el problema de fondo planteado en las diferentes instituciones que componen la administración pública del estado es, por definición un escenario político, cuya dirección ha estado conducida hacia el inmovilismo, el formalismo, con una planificación insuficiente, es decir, con una burocracia mal dirigida en función de un clientelismo partidista.

Sin duda alguna, que para el desarrollo económico, social y sobre todo para mejorar el servicio en las Instituciones Públicas como lo es el Registro Público de la Propiedad, es indispensable el fortalecimiento de la Nueva Gestión Pública.

Si bien es cierto, que en la actual administración se han incorporado estrategias de modernización al Registro Público de la Propiedad, el resultado no ha sido el esperado pues se cuenta aún con un servicio lento, costoso y de poca credibilidad, los esfuerzos por mejorar el servicio han girado en torno de nueve componentes estrechamente vinculados en los siguientes temas:

1. Marco Jurídico.
2. Procesos Registrales.
3. Tecnologías de la Información.
4. Gestión de la Calidad.
5. Profesionalización de la función registral.
6. Políticas Institucionales.

7. Gestión y acervo Documental.

8. Participación y Vinculación con otros Sectores.

9. Indicadores de Desempeño³

Componentes que sin duda alguna favorecen a la modernización y a la mejora continua del servicio, en la práctica no han podido llevarse a cabo.

Por tal motivo en el presente estudio se crea un nuevo modelo dónde se inserten los puntos más relevantes de la Nueva Gestión Pública tomando en consideración que para ser efectivo tiene que cambiar primero su marco normativo.

B) Descentralización.

Una de las herramientas de la Nueva Gestión Pública es la de Descentralizar. Y en nuestro modelo la colocamos en primera instancia para que el registro público de la propiedad cuente con funciones de autoridad, personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica y de gestión, que preferentemente esté sectorizado en la Secretaría de Gobierno local, en atención al carácter eminentemente jurídico de la función registral. De esta forma, se busca que en su órgano de gobierno encuentren participación de representantes de los sectores públicos y privados de la entidad federativa, fundamentalmente relacionados con el sector inmobiliario, así como con el establecimiento de normas técnicas e integración de información con los catastros a nivel municipal, e efecto de enriquecer la toma de decisiones con distintas opiniones especializadas.

Teniendo los siguientes objetivos de Gestión:

- Mejorar la calidad de los servicios públicos ofrecidos al ciudadano.
- Ofrecer y gestionar los diversos trámites del servicio registral.
- Ofrecer los servicios registrales en un sitio adecuado con un ambiente de limpieza, orden y seguridad.

³ Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad. Puede consultarse en la página de Internet de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal <http://www2.cjef.gob.mx>, sección "Modernización de Registros Públicos de la Propiedad".

- Generar, impulsar y potenciar la cultura organizativa de servicio al ciudadano.
- Mejorar la imagen global del Registro Público de la Propiedad y de Comercio.

Con el propósito de fortalecer la unidad orgánica de la Administración Pública Estatal que será responsable de dar cumplimiento a dicha visión, se considera necesario crear el Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas, como un organismo público descentralizado, sectorizado a la Secretaría General de Gobierno, responsable de dirigir, coordinar, organizar, ejercer, vigilar y evaluar la función registral.

La naturaleza jurídica y el patrimonio propio de dicho Instituto, le facilitará el cumplimiento del objeto y de las atribuciones que se le encomienden y generará figuras financieras que le permitan allegarse de recursos para dar sustentabilidad presupuestal a las acciones de operación y de modernización de la función registral.

En razón de lo anterior, se propone la creación de dicho instituto considerando dos ejes: el primero relacionado con la expedición de la Ley que crea el organismo público descentralizado denominado Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas y el segundo, vinculado con reformas y adiciones a diversos ordenamientos jurídicos que permitirán dar sustento legal a la organización y funcionamiento de dicha institución registral.

I. Creación del Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas

La presente propuesta considera la expedición de la Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas, el cual deberá estar integrado por siete capítulos.

El Capítulo Primero establecerá la naturaleza y objeto del organismo público descentralizado denominado Instituto de la Función Registral del Estado

de Chiapas. Se especifica que como tal, tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios, y su objeto principal será llevar a cabo la función registral del Estado de Chiapas. Dicho organismo estará sectorizado a la Secretaría General de Gobierno.

El Capítulo Segundo hará referencia a las atribuciones que deberá ejercer el Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas, para dar cumplimiento a su objeto, estando incluidas facultades para la modernización del sistema registral.

Las atribuciones del Instituto se orientan, principalmente, a garantizar la certeza y seguridad jurídica en materia inmobiliaria; atraer inversiones y obtener mayores ingresos para el Estado, incorporando al Registro Público de la Propiedad en el proceso económico estatal; fortalecer los principios de publicidad y legalidad de los actos registrales; prestar servicios oportunos, ágiles, transparentes y sencillos que dinamicen las operaciones inmobiliarias; lograr la confianza del sector inmobiliario y financiero; vincular el Registro Público de la Propiedad con el catastro; fomentar la cultura registral, difundiendo los beneficios de la inscripción; incorporar el folio como base del sistema registral; promover una mayor vinculación con los fedatarios públicos, con otros registros y con instituciones vinculadas con el desarrollo urbano y la vivienda; y constituir esquemas financieros que permitan a la institución registral disponer de recursos para la operación y modernización del sistema registral, sin detrimento de los recursos destinados a la inversión pública del Estado.

El Capítulo Tercero regulará la naturaleza, integración, atribuciones y principales mecanismos de operación del Consejo Directivo del Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas, el cual será la máxima autoridad de dicho organismo descentralizado.

Las atribuciones del Consejo Directivo se orientarán a programar, supervisar, controlar y evaluar al Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas, con el propósito de que sus actividades y objetivos se conduzcan de manera programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca el Ejecutivo del Estado para el logro de los objetivos y metas derivadas del Plan de Desarrollo del Estado de Chiapas.

En el Capítulo Cuarto se establecerán los requisitos para ser Director General del Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas, así como las atribuciones que tendrá a su cargo para dar cumplimiento al objeto y facultades de dicho organismo descentralizado. Asimismo, se señalará el mecanismo para su nombramiento y remoción, y los criterios para su suplencia en casos de ausencias temporales o definitivas.

El Capítulo Quinto regulará la forma en que estará integrado el patrimonio del Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas. En él se establecerá que dicho patrimonio estará constituido, entre otros, por: los bienes, fondos, asignaciones, participaciones, subsidios, apoyos o aportaciones que le otorguen los gobiernos Federal, Estatal y Municipal: los bienes muebles e inmuebles que adquiera; las utilidades, intereses, dividendos, pagos, rendimiento de sus bienes, derechos y demás ingresos que adquiera por cualquier título legal; los ingresos que por concepto de derechos y demás pagos se obtengan por la prestación de sus servicios; y los recursos derivados de créditos, financiamientos y apoyos económicos y de la enajenación, afectación o disposición de sus activos, derechos, bienes e ingresos, principalmente.

Asimismo, en este capítulo se deberá establecer los principios esenciales que se deberán observar para la enajenación o afectación que se haga por cualquier medio de los derechos y otros bienes muebles e inmuebles del Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas, sin necesidad de subasta pública. De esta forma, se otorga certeza jurídica y transparencia en los procesos de enajenación de bienes.

Por su parte, el Capítulo Sexto deberá prever un método más ágil y acorde a la práctica registral para llevar a cabo las notificaciones de las calificaciones registrales, a fin de crear un ámbito de certidumbre entre los usuarios de los servicios que presta el Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas, así como aspectos relativos a los procedimientos para la solución de controversias.

El Séptimo y último capítulo regulará al personal con el que contará el Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas, así como el régimen de seguridad social que le será aplicable. Asimismo, se establece la obligación de la

institución registral para crear y poner en operación sistemas orientados a profesionalizar a sus servidores públicos.

2. Actualización del marco normativo del Registro Público de la Propiedad y reformas relacionadas con la creación del Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas.

De aprobarse la creación del Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas, por esa Soberanía Popular, será necesario reformar otras leyes estatales, a fin de dar congruencia y armonía al sistema jurídico de la entidad en materia registral.

En este sentido, se propone reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Chiapas, a fin de precisar que el ámbito de competencia de la Secretaría General de Gobierno, respecto al Registro Público de la Propiedad, será sólo para coordinar y vigilar sus servicios, toda vez que las facultades para organizar y dirigir dichas funciones corresponderán al Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas.

Asimismo, la reforma a dicha Ley Orgánica, considerará la asignación de competencias.

Otro ordenamiento que debe ser reformado y adicionado es el Código Civil para el Estado de Chiapas, a efecto de precisar el objeto y fines del Registro Público de la Propiedad, los principios que deben guiar la prestación de los servicios registrales, los sujetos que pueden solicitar dichos servicios, los tipos y modalidades de las certificaciones registrales y de las anotaciones marginales y las responsabilidades que deben asumir los servidores públicos de la institución registral.

Las modificaciones que se proponen a este ordenamiento permitirán dar viabilidad a las acciones de modernización, así como fortalecer las estrategias para garantizar la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario.

Con el mismo propósito, se pretende modificar la ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas, a fin de señalar que otras disposiciones legales puedan establecer la forma de notificación de los actos

administrativos. Lo anterior obedece a la necesidad de modernizar los procesos registrales del Registro Público de la Propiedad. En este sentido, la presente Propuesta establece la posibilidad de notificar las calificaciones registrales a través de estrados o por medios electrónicos, haciendo más eficientes los procesos registrales, al mismo tiempo que se protegen los intereses de los usuarios de los servicios del Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas.

En el mismo sentido, se proponen una serie de reformas al Código de la Hacienda Pública Para el Estado de Chiapas, que incluye la propuesta de adicionar un artículo a través del cual los montos de los derechos por los servicios prestados por organismos públicos descentralizados puedan actualizarse considerando los aumentos al Índice Nacional de Precios al Consumidor, siempre que la ley de su creación lo prevea expresamente. Esto tiene como propósito procurar una estabilidad en el valor de los ingresos percibidos por los organismos públicos descentralizados sin afectar las atribuciones de la Legislatura así como del Ejecutivo en relación a los mismos.

Toda vez que las reformas planteadas requieren de una fuerte inversión por parte del Estado en capacitación de personal e infraestructura que incluya equipos tecnológicos de punta, es necesario crear las bases para que el Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas tenga acceso a recursos y que, cuando así se determine, pueda asumir obligaciones que permitan llevar a cabo la modernización del Registro Público de la Propiedad sin afectar la liquidez del Estado.

En este sentido, la Propuesta establece reformas a distintos ordenamientos con el propósito de permitir al Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas obtener dichos recursos económicos.

Se propone la creación de fideicomisos privados en los que puedan participar como fideicomitentes los organismos públicos descentralizados, con el propósito de afectar a dichos fideicomisos los ingresos recaudados por los servicios que presten a cambio de una contraprestación, con el propósito de que dichos fideicomisos puedan contratar financiamientos, emitir valores o funcionar

como garantía, medio de pago o medio de pago alternativo sin constituir deuda pública siempre que se cumplan con los requisitos ahí establecidos.

El objeto de las reformas al Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas parten de un marco jurídico adecuado que en los afanes de modernización del Registro Público de la Propiedad le permitan, dentro del ámbito exclusivo de sus atribuciones, realizar las operaciones y asumir las obligaciones que sean necesarias para su adecuado funcionamiento y la prestación de sus servicios, sin trastocar el marco legal aplicable.

C) Rediseñar la Misión y la Visión.

Misión Actual: Garantizar la seguridad jurídica y dar publicidad frente a terceros de los actos celebrados que requieran inscribirse por disposición de la ley a solicitud expresa de los usuarios, proporcionando servicios de calidad oportunos y confiables.

Misión propuesta: Ofrecer con efectividad trámites y servicios registrales que se realicen de manera oportuna, transparente, ágil y sencilla a un bajo costo.

Visión Actual: Ser una Institución líder en la prestación del servicio registral que se distingue por su confiabilidad, modernidad y seguridad, reconoce su gran responsabilidad social y realiza un trabajo eficaz y eficiente.

Visión Propuesta: Atender las demandas de la ciudadanía con una visión integral, para garantizar la publicidad de los derechos susceptibles de inscripción o anotación, otorgar mayor seguridad y certeza jurídica sobre la propiedad inmobiliaria, facilitando los trámites relacionados con la transacción de predios, para dar mayor fluidez a las operaciones del mercado inmobiliario, impulsando el uso de créditos hipotecarios, mediante la consolidación de acciones de desregularización administrativa, con el beneficio de fortalecer la actividad inmobiliaria de los particulares.

D) Orientación al Cliente.

Debido a la cultura burocrática en las Instituciones Públicas, al ciudadano se le considera un contribuyente común, al que se le brinda el servicio como parte de su deber, pero no se preocupa de la atención, rapidez, eficacia, eficiencia con la que brinde su servicio por tal motivo la Nueva Gestión Pública plantea una visión orientada al cliente, dentro de un mercado donde lo más importante debe ser la satisfacción al cliente, pues es él quien sostiene a la empresa dígase pública o privada y es el cliente quien evaluará finalmente el servicio recibido, por lo que en el presente modelo se pretende insertar capacitaciones al personal para respetar al ciudadano visto como un cliente, rediseñando al mismo tiempo los valores del Registro Público en:

- El cliente merece siempre lo mejor, y en el menor tiempo.
- Estamos dispuestos a actuar con honradez, probidad, transparencia y responsabilidad social.
- Tenemos un compromiso formal con el mejoramiento continuo de los procesos del Instituto para que se cumplan a cabalidad.
- Nuestro desempeño está orientado a identificarse con la visión y misión del Instituto.
- Actuar por previsión y no por reacción, ante las oportunidades problemas y necesidades que presente el Instituto.

E) Contrato a Terceros.

Dónde el Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas, celebre contratos con empresas privadas o públicas que coadyuven a la realización de sus fines, evitando a toda costa la contratación por afinidad de parte de la autoridad y convocando a procesos de licitación a empresas que aporten la mejor calidad, a un precio razonable y en un corto tiempo.

F) Contrato por desempeño individual y a base de resultados.

En este rubro podemos señalar que el sistema de competencia juega un papel muy importante ya que el personal que labore en el instituto deberá trabajar

por objetivos y metas planteadas, contando con un perfil que le permita el óptimo desempeño de sus funciones, esto evidentemente supone un aumento en el salario pero que finalmente se verá reflejado en el servicio, cabe señalar que la implementación de estímulos e incentivos salariales es un tópico que debe tomarse en cuenta. Para lo cual deberá crearse un reglamento que regule el servicio civil de carrera para el personal que labore en el Instituto de la Función Registral del Estado Chiapas.

G) Rendición de Cuentas.

La rendición de cuentas no solo abarca el campo económico también es necesario rendir cuentas de los procesos legales, más aun el registro público que brinda seguridad jurídica, por tal motivo se propone la creación de un órgano de vigilancia y control del Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas que regule, califique y promueva la transparencia en el servicio.

H) Políticas Presupuestaria.

- Reorientar las Políticas para la elaboración del presupuesto de ingresos previendo otras fuentes de recursos factibles en el cumplimiento de las metas establecidas.
- Rediseñar los sistemas de planificación y programación de los presupuestos de gastos, acordes con las metas reales del Instituto.
- Analizar el sistema de información utilizado por la gerencia para evaluar su gestión y aplicar correctivos.
- Contar con información confiable y oportuna para la toma de decisiones.

I) Mayor Utilización de las Tecnologías de la Información.

Si el Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas, no cuenta con la tecnología necesaria deberá celebrar contrato de colaboración o de terceros, que agilicen el proceso de modernización tecnológica digitalizando el total de libros, dotando de un sistema electrónico, rápido, fácil, confiable; además el portal de internet deberá contar con las actualizaciones necesarias para poder realizar

un gran número de trámites y pagarlos al mismo tiempo sin la necesidad de acudir a las oficinas, tomando en consideración que uno de los fines del Registro Público de la propiedad es el de brindar publicidad frente a terceros, la digitalización y registro electrónico debe estar al alcance del ciudadano-cliente. Así mismo como parte del avance tecnológico es la comodidad que se brinde en el servicio por lo que las oficinas deberán contar con:

- Una sala de espera equipada con mobiliario cómodo y confortable para el usuario.
- Un área de atención directa al ciudadano-cliente.
- Una unidad de protección al consumidor.
- Un despacho de atención a dudas y sugerencias.
- Una unidad de información.
- Un archivo y acervo documental electrónico que cualquier usuario desee consultar.

J) Management.

Sin lugar a dudas el responsable o calificador en el Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas deberá contar con un amplio conocimiento jurídico en derecho, privado, notarial y registral, como funcionario público deberá ser capacitado con herramientas que le permitan ejercer el liderazgo e implementar la empresarialidad e innovación de manera continua lo que a la par de sus conocimientos jurídicos le permita ejercer funciones gerenciales.

CONCLUSIÓN

Sin duda alguna, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas reviste una gran importancia como se ha analizado en el presente estudio de investigación, toda vez que regula el tráfico inmobiliario, dotando de seguridad jurídica y publicidad frente a terceros. Sin embargo nos encontramos con una Institución Pública como muchas que carece de un servicio de calidad, pese a los esfuerzos hechos por modernizar la institución.

De esta manera podemos concluir que es indispensable formular estrategias y planes de acción que coadyuven a mejorar el servicio. La Nueva Gestión Pública se considera una respuesta a la necesidad de modernizar el Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas.

Uno de los problemas del Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas es el uso de tecnologías; tales como su mal funcionamiento, poca confiabilidad y mal uso por parte de los encargados de llevar a cabo la operación. Ante tal situación, el objetivo de eficiencia y orientación al cliente se ha visto obstaculizado. Es importante destacar lo anterior pues la modernización partió de la premisa de que con el uso de tecnologías de información y su adecuado uso, la eficiencia y mejora de atención del cliente serían efectos directos e inmediatos. Por lo tanto, ante un mal uso de la tecnología no habrá abatimiento de rezago ni mejora en los tiempos de respuesta.

Por otro lado, la burocracia es un cuerpo ejecutor de las decisiones públicas. Aunque a lo largo de mucho tiempo este cuerpo ha sido sujeto de críticas y cuestionamientos importantes, es necesario tomar en cuenta que el funcionamiento básico de instituciones como el Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Chiapas, está en manos de estos empleados. De lo anterior se desprende la importancia de mirarlos como un cuerpo impulsor de cambios más que como la barrera que impide su realización. Involucrar a los empleados del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Estado de Chiapas al proceso modernizador de manera activa y con la capacitación necesaria permitiría, en buena medida, el logro del objetivo de eficiencia y

orientación al cliente planteado por la Nueva Gestión Pública.

Por lo tanto, el objetivo principal de la modernización tendría que centrarse en el abatimiento del rezago en los trámites haciendo uso óptimo de los recursos que brinda la tecnología, así como de la evidente necesidad de coordinar a los empleados de mejor manera mediante la capacitación en el uso de este tipo de herramientas, implementando así mismo un servicio civil de carrera que regule y evalúe el desempeño laboral y promueva el ascenso del personal capacitado.

Estas ideas básicas tienen como objetivo común hacer más eficiente el proceso de inscripción, el cual es de los más importantes dentro de esta institución.

La Nueva Gestión Pública aporta elementos nuevos en aspectos técnicos, tecnológicos y de procesos. Y pese a que enfrenta problemas por las diferencias tecnológicas de los países donde se quieren implementar. Es posible y necesario que estos procesos se lleven a cabo y marquen diferencias y trayectorias entre el uso de los recursos del estado de Chiapas.

Es importante recalcar que para poder implementar las herramientas y métodos de empresas privadas que engloban la Nueva Gestión Pública es necesaria la creación del Instituto de la Función Registral del Estado de Chiapas, ya que al tener patrimonio propio podrá manejar sus recursos lo que implica que la modernización será más rápida y que los empleados podrán contar con mejores salarios en un sistema de competitividad que permita tener personal capacitado. Despolitizar la institución a través de gerentes al frente de la institución permitirá también combatir la corrupción, problema que se presenta con frecuencia en casi todas las instituciones públicas del país.

BIBLIOGRAFÍA.

- Acosta, M. (1998). *"Derecho Administrativo Especial"* (3a ed., Vol. I). México: Porrúa.
- Acosta, M., & Lara, J. A. (2003). *"Nuevo Derecho Mercantil"*. México: Porrúa.
- Albí, E., González, J. M., & López, G. (2000). *"Gestión Pública" Fundamentos Técnicas y Casos*. Barcelona, España: Ariel.
- Alzate, J. A. (2009). *"Capital Social, Descentralización, y Modernización del Estado"*. Hawaii: Atlantic Internacional University.
- Arellano, D. (2010). *"Más Allá de la Reinversión del Gobierno" Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*. México: CIDE- Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano, D., Cabrero, E., & del Castillo, A. (2000). *"Reformando al Gobierno; una visión organizacional del cambio"* (1ª ed.). México: Centro de Investigaciones y Docencias Económicas (CIDE)-Miguel Ángel Porrúa.
- Asensio, M. (2008). "La Evolución de los modelos de Estado y Administración". *XIII Congreso Internacional CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.*, (págs. 1-22). Buenos Aires, Argentina.
- Barberá, I. A. (2010). *"Modernización y Nueva Gestión Pública en los Ayuntamientos del Camp de Tarragona"*. España: Universitat Rovira I Virgili.
- Benavidez, M. A. (2011). *"Debate Teórico entre los enfoques clásico y Moderno de la Administración Pública, en torno a los postulados Principales que lo Soportan"*. Bogotá D.C.: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Bozeman, B. (1998). *"La Gestión Pública, Su Situación Actual"*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Brown, W. B., & Moberg, D. J. (1983). *"Teoría de la organización y la administración"*. México: LIMUSA.
- Cabrero, E. (2011). *"Administración Pública"*. México: BBAP DF- Siglo XXI editores.
- Carral, L. (2007). *"Derecho Notarial y Derecho Registral"*. México: Porrúa.
- Chiavenato, I. (1989). *"Introducción a la teoría general de la administración"*. México: Mc Graw Hill.
- Colín, G. (2006). *"Procedimiento Registral de la Propiedad"*. México: Porrúa.

- Cunill, N. (1997). *"Repensando lo político a través de la sociedad: Nuevas Reformas de Gestión Pública y Representación Social"*. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)- Editorial Nueva Sociedad.
- Drucker, P. (1990). *"La Gerencia"*. Buenos Aires, Argentina: El Ateneo.
- Drucker, P. (2003). *"El management del futuro"*. (J. A. Serra, Trad.) Buenos Aires, Argentina: SUDAMERICANA.
- Fayol, H. (1998). *"Administración industrial y general"*. México: Herrero Hermanos, sucs. S.A. .
- Fernández, Y., Fernandez , J. M., & Rodríguez, A. (2008). "Modernización de la Gestión Pública". (F. d. Universidad de León, Ed.) *Pecvnia*(6), 75-105.
- Gallegos, E. (2004). *"Bienes y Derechos Reales"*. México: IURE editores.
- Gordillo, C. A. (2005). *"Guia del Procedimiento Registral de la Propiedad"*. México, México: Popocateptl.
- Guerrero, O. (2000). *"Teoría Administrativa del Estado"*. México: OXFORD UNIVERSITY PRESS.
- Guerrero, O. (2002). *"La Administración Pública del Estado Capitalista"*. México, D.F.: FONTARAMA.
- Guerrero, O. (2003). "Nueva Gerencia Pública: ¿Gobierno sin política?". *Revista Venezolana de Gerencia*, 8(023), 379-396.
- Guerrero, O. (2004). *"Gerencia Pública" Una Aproximación Plural*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Heady, F. (1996). *"La Administración Pública, una Perspectiva Comparada"*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Helleriege, D., & Slocum, J. (1998). *"Administración"*. México: Thompson.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *"Metodología de la investigación"* (5a. Edición ed.). México: Mc Graw Hill.
- Hicks, H., & Gullett, C. (1987). *"Administración"*. México: CECSA.

- Joiner, B. (1999). *"Gerencia de la 4ª Generación: Domine la convergencia evolutiva de la administración y la revolución de la calidad"*. (R. M. Rosas Sánchez, Trad.) México: Mc Graw Hill.
- Kast, F. E., & Rosenzweig, J. (1979). *"Administración en las organizaciones" un enfoque de sistemas*. México: Mc. Graw Hill.
- Kliksberg, B. (1989). *"Gerencia Pública en tiempos de incertidumbre"*. Madrid, España: Instituto Nacional de administración Pública-Ministerio para las administraciones públicas.
- López, A. (2003). *"La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual"*. México: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Lynn, N. B., & Wildavsky, A. (2001). *"Administración Pública: El estado actual de la disciplina"*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica.
- Malhotra, N. K. (1997). *"Investigación de Mercados: un enfoque práctico"* (2a. ed.). México: Prentice-Hall.
- Martinez, F. (2009). *"Reforma y Modernización de la Administración Pública del siglo XXI: ¿Cambio o Paradigma?"* (1ª ed.). Toluca, Estado de México, México: Instituto de la Administración Pública del Estado de México A.C.
- Martínez, J. (2007). *"Nueva Gerencia Pública"*. México: Universidad Autónoma del Estado de México - Miguel Ángel Porrúa.
- Pardo, M. C. (1992). *"Teoría y Práctica de la Administración Pública en México"*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Parrés, A. (2005). "El reto de la Nueva Gestión Pública". *Auditoría y Gestión de los Fondos Públicos*, 57-63.
- Pérez, B. (2010). *"Derecho Registral"*. México: Porrúa.
- Pichardo, I. (2004). *"Modernización Administrativa" Propuesta Para Una Reforma Inaplazable*. México, D.F.: El Colegio Mexiquense A.C., Universidad Autónoma de México- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Rascón, L. E. (2010). *"Gestión Pública y Presupuesto para resultados: De la Planeación a la Evaluación"*. México: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

- Robbins, S. P. (1998). *"La Adminsitación en el Mundo de Hoy"*. México: Prentice Hall.
- Sabés , F., & Verón, J. J. (2008). *"La Gestión de la Información en la Admisnitación Local"*. Cevilla, España: Comunicación Social.
- Sánchez, J. J. (1998). *"Administración Pública y Reforma de Estado en México"*. México: INAP (Instituto Nacional de Administración Pública).
- Sánchez, J. J. (2002). *"Gestión Pública y Governance"*. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México A.e.
- Serra, A. (2002). *"Derecho Administrativo"* (23ª ed.). (Porrúa, Ed.) México: Porrúa.
- Shafritz, J., & Hyde, A. (1999). *"Clásicos de la Administración Pública"*. (M. A. Neira, Trad.) México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.- Universidad Autónoma de Campeche- Fondo de Cultura Económica.
- Stoner, J., & Wankel, C. (1989). *"Administración"*. México: Prentice - Hall Hispanoamericana S. A.
- Taylor, F. (1998). *"Principios de la Administración Cientifica"*. México: Herrero Hnos.
- Tenorio, L. (2008). "La Carta Iberoamericana de calidad en la función pública: un compromiso del Estado Uruguayo. *Transformación, Estado y Democracia*, 111-125.
- UNDTCD, U. D. (1983). *Enhancing capabilities for adminsitative reform indevelopoment countries*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Valls, S., & Matute, C. (2004). *"Nuevo Derecho Administrativo"* (2ª ed.). México: Porrúa.
- Varela, E. (2008). *"Burocratización y Modos de Gestión en los Servicios Públicos"*. Bogotá, Colombia: ECOE ediciones.
- Vicher, D. (2009). *"De la Reforma Administrativa a la Reforma neogerencial en Hispanoamérica"*. Toluca, Estado de México, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. (IAPEM).
- Zamora, M. Á. (2009). *"Contratos Civiles"*. México: Porrúa.