

REPOSITORIO ACADÉMICO DIGITAL INSTITUCIONAL

Las tecnologías de información y comunicaciones como apoyo para la administración pública en el gobierno del estado de Michoacán.

Autor: Lexlie Ileri Rangel Vázquez

**Tesis presentada para obtener el título de:
Maestría en Administración**

Este documento está disponible para su consulta en el Repositorio Académico Digital Institucional de la Universidad Vasco de Quiroga, cuyo objetivo es integrar, organizar, almacenar, preservar y difundir en formato digital la producción intelectual resultante de la actividad académica, científica e investigadora de los diferentes campus de la universidad, para beneficio de la comunidad universitaria.

Esta iniciativa está a cargo del Centro de Información y Documentación "Dr. Silvio Zavala" que lleva adelante las tareas de gestión y coordinación para la concreción de los objetivos planteados.

Esta Tesis se publica bajo licencia Creative Commons de tipo "Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada", se permite su consulta siempre y cuando se mantenga el reconocimiento de sus autores, no se haga uso comercial de las obras derivadas.



Universidad Vasco de Quiroga.

Cordinación de posgrado.

Maestría en Administración.

“Las tecnologías de información y comunicaciones como apoyo para la Administración Pública en el gobierno del estado de Michoacán”.

T E S I S

Que, para obtener el grado de Maestra en Administración,

Presenta:

L.C. Lexlie Ileri Rangel Vázquez.

Director de tesis.

Dr. Rubén Molina Martínez.

Morelia, Michoacán.

Noviembre 2009.

Índice.

| | |
|---|-----|
| Resumen. | 3 |
| Introducción. | 5 |
| Parte I: Fundamentos de la Investigación. | 8 |
| I.1. Antecedentes. | 8 |
| I.2. Problema de investigación. | 14 |
| I.2.1. Situación Problemática. | 14 |
| I.2.2. Planteamiento del problema. | 19 |
| I.3. Objetivo. | 21 |
| I.4. Hipótesis. | 22 |
| I.4.1. Variable dependiente. | 23 |
| I.4.2. Variable independiente. | 23 |
| I.5. Justificación. | 24 |
| I.6. Impacto sociocultural. | 25 |
| I.7. Método. | 26 |
| Parte II: Marco teórico | 28 |
| Capítulo 1. Tecnologías de la información y comunicaciones. | 28 |
| Capítulo 2. Gobierno. | 33 |
| Capítulo 3. Administración pública. | 56 |
| Parte III: Propuesta. | 105 |
| Conclusiones | 114 |
| Recomendaciones. | 116 |
| Bibliografía. | 117 |

Resumen

Actualmente la mayoría de los países del mundo se encuentran buscando herramientas que les permitan innovar su manera de gobernar para servir mejor a sus ciudadanos. Una de estas herramientas son las tecnologías de información y comunicaciones (TIC). México como parte de los países que asistieron a la Cumbre del Milenio y a la CMSI concibió la problemática y los retos que enfrentaban los gobiernos ante el rápido crecimiento de las TIC. El gobierno de México reconoció la urgencia de una transición en la adopción de esta herramienta para impulsar el desarrollo del país.

En el Estado de Michoacán, no fue sino hasta el actual gobierno del estado, cuando en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2008 – 2012 se contempla el uso de las TIC, en el apartado Gestión Pública Eficiente, Transparente y Honesta, para lograr una gestión más ágil y eficiente, en un marco de innovación y mejora continua que posicione a Michoacán a la vanguardia en el desarrollo de las capacidades locales y de la industria de las tecnologías de la información.

Sin embargo, no cuenta ni con políticas públicas y, por consiguiente, tampoco con un marco regulatorio que fomente el desarrollo y la adopción de las TIC, los servicios públicos que ofrece siguen siendo deficientes aún con el uso de portal de internet, no existe un vínculo gobierno-ciudadano, gobierno-negocios, gobierno-gobierno, gobierno-empleados.

En este trabajo, se hace una propuesta para que el gobierno del estado de Michoacán, aproveche las Tecnologías de Información y Comunicaciones, lo cual le permita brindar una mejor atención a los ciudadanos, lograr una adecuada relación y vinculación entre las propias dependencias gubernamentales y que la sociedad tenga la posibilidad real de participar en mayor medida en la toma de decisiones políticas y de gobierno.

Para su implantación será necesaria la creación de una dependencia exclusiva, la cual será responsable de planear y poner en marcha el proyecto, darle seguimiento y hacer las rectificaciones necesarias, para ello deberá contar con una estructura organizacional apropiada y con los recursos humanos, financieros, materiales, legales y tecnológicos suficientes para su operación.

Introducción.

A lo largo de la historia la administración ha sido un instrumento de gran importancia a través del cual el ser humano ha logrado sobrevivir, desde los nómadas que administraban sus alimentos para poder realizar migraciones por desiertos y tundras, hasta los orígenes de las primeras ciudades, en las cuales se establecían de manera formal periodos de cultivo y cosecha. Además aprendieron a administrar los recursos naturales como bosques, estaciones del año, agua, etc.

Con el paso del tiempo, esa administración empírica y básica, se convirtió en una función sustancial de los gobiernos y, desde luego, de la administración pública. De esta manera, poco a poco, esas pequeñas ciudades se convirtieron en grandes imperios como el griego, el romano y el egipcio, que de no haber contado con una buena administración pública no hubieran logrado la expansión de sus imperios.

Actualmente, aquellos países que a través de la historia lograron una administración pública eficiente de sus recursos, son los que mantienen su poder económico, político y de conocimientos, vinculando estos tres poderes de manera positiva al interior de su país con la ciudadanía, con las empresas y con el gobierno.

Estos países bien administrados han sido históricamente los que inician las revoluciones tecnológicas y, por lo tanto, siempre se mantienen a la vanguardia de los adelantos científicos y tecnológicos. Una muestra de lo anterior, es que en las últimas décadas, son estos países los que han impulsado las nuevas Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC). Desde luego, son los que mayor ventaja obtienen de su aplicación, aunque también hay países que últimamente han visualizado la importancia de las TIC y han implantado planes de largo plazo en los que se incluyen políticas públicas y modificaciones normativas o legales para incorporarlas a sus actividades gubernamentales.

En la presente tesis, se hace una referencia histórica del desarrollo de la administración desde sus orígenes hasta la actual administración pública, así como una breve referencia histórica del desarrollo de las TIC y su aplicación en la administración pública. Se destaca también la importancia de que los gobiernos adopten estas tecnologías en su propio beneficio y en el de la sociedad en general.

Como parte fundamental de este trabajo, se identifica un problema de investigación, el cual se presenta en forma de pregunta y tiene que ver con la incorporación de las TIC a la administración pública, buscando su beneficio.

Asimismo, se plantea el objetivo de la tesis, en el cual se manifiesta la intención y el propósito que se persigue con este trabajo de investigación. De igual forma se presenta una hipótesis de trabajo, en la que se ensaya una tentativa de solución al problema identificado. De esta hipótesis se derivan dos variables: una independiente y la otra dependiente.

Con el objeto de sustentar la realización del trabajo se presenta, también, una justificación en la cual se destaca el impacto que tendrá la investigación y quiénes serán los principales beneficiados.

Un aspecto de suma importancia que también se presenta en esta tesis es el método que se sigue para la realización de la misma. Se menciona qué método se utiliza y cuáles son sus principales pasos, mismos que se siguieron en el desarrollo de la investigación.

Como una parte determinante para este trabajo, se realizó una investigación documental, para fundamentar desde el punto de vista teórico el trabajo. Para ello se construyó un Marco Teórico, compuesto por tres capítulos: el primero denominado Tecnologías de Información y comunicaciones, el segundo se nombró

Gobierno y el tercero, Administración Pública. En estos capítulos se pueden encontrar las principales referencias teóricas necesarias para esta tesis.

Finalmente, se presenta un apartado con la propuesta de solución al problema identificado, la cual se basa fundamentalmente en los resultados del Marco Teórico y en la experiencia de la autora de este trabajo. Así mismo, se incluyen las conclusiones de la investigación así como algunas recomendaciones.

I. Fundamentos de la investigación.

1.1. Antecedentes.

Actualmente la mayoría de los países del mundo se encuentran buscando herramientas que les permitan innovar su manera de gobernar para servir mejor a sus ciudadanos. Una de estas herramientas son las tecnologías de información y comunicaciones (TIC), las cuales han alcanzado en los últimos años un crecimiento rápido en la historia, tal vez jamás haya habido otro instrumento tan fundamental para el buen desempeño de los gobiernos.

La importancia de las TIC es tal que la ONU en su reunión de septiembre de 2000 celebró la llamada Cumbre del Milenio en la que, entre otras cosas, se destaca que lo más importante es que estas tecnologías permiten a personas relacionarse directamente aunque estas se encuentren separadas por la distancia, la cultura y la estratificación económica. Pero ninguna de esas posibilidades existe para los que no tienen acceso a la tecnología, ya sea porque carecen de la infraestructura o el capital necesarios o porque el entorno en que se desenvuelven no lo permite.

Previo a la Cumbre del Milenio, el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, presentó el 3 de abril de 2000 el informe “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, en el cual se exponen diversos temas que son de gran interés para el desarrollo de la labor de las Naciones Unidas en este nuevo milenio.

Del 6 al 8 de septiembre del 2000 se lleva a cabo la Cumbre del Milenio, reuniendo a más de 189 líderes mundiales quienes firmaron la declaración del Milenio en la que se comprometieron a “liberar a todos los hombres, mujeres y niños de las lamentables e inhumanas condiciones de extrema pobreza” antes del 2015.

Para fines de este protocolo, es importante destacar que la Declaración del Milenio dice que para lograr el desarrollo y erradicar la pobreza, se deberá velar por que todos puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las TIC, conforme a las recomendaciones formuladas en la Declaración Ministerial 2000 del Consejo Económico y Social. (Declaración del milenio ONU)

Las mencionadas recomendaciones hacen referencia a que las TIC ofrecen oportunidades únicas para el crecimiento económico y el desarrollo humano. De la misma manera pueden potenciar una amplia gama de aplicaciones para el desarrollo de comercio electrónico, acceso a los mercados financieros, generación de empleo y oportunidades de inversión para los empresarios, en particular para las pequeñas y medianas empresas, mejorando la agricultura y la manufactura, potencializando todos los sectores de la sociedad.

Las TIC ayudan a promover el desarrollo y la autonomía de las personas a crear capacidades y conocimientos, también ayudan al desarrollo empresarial, reducen la pobreza y refuerzan la participación popular y la toma de decisiones gubernamentales de manera informada en todos los niveles.

La promoción de las TIC no debe ser un sustituto de los esfuerzos para garantizar el desarrollo y la modernización de los sectores básicos de la economía, sino que debe complementar y potenciar estos esfuerzos.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la celebración de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), la cual se desarrollaría en dos fases. La primera se celebró en Ginebra del 10 al 12 de diciembre de 2003, y la segunda tuvo lugar en Túnez del 16 al 18 de noviembre de 2005.

Representantes de los países del mundo, de organizaciones internacionales, del sector privado y de la sociedad civil, se reunieron para celebrar la primera fase de la CMSI en Ginebra, cuyo objetivo era redactar y propiciar una clara declaración

de voluntad política, y tomar medidas concretas para preparar los fundamentos de la Sociedad de la Información para todos, teniendo en cuenta los distintos intereses en juego.

Los documentos oficiales aprobados en la CMSI son:

- La Declaración de Principios de Ginebra.
- El Plan de Acción de Ginebra.

En la Declaración de Principios, los representantes de los países del mundo declararon su deseo y compromiso comunes de construir una Sociedad de la Información, en la que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida.

Para responder a tales desafíos, todas las partes interesadas deberían colaborar para ampliar el acceso a la infraestructura y a las TIC, así como a la información y a el conocimiento; fomentar la capacidad; reforzar la confianza y la seguridad en la utilización de las TIC; crear un entorno propicio a todos los niveles; desarrollar y ampliar las aplicaciones TIC; promover y respetar la diversidad cultural; reconocer el papel de los medios de comunicación; abordar las dimensiones éticas de la Sociedad de la Información; y, alentar la cooperación internacional y regional. Acordaron que éstos son los principios fundamentales de la construcción de una Sociedad de la Información integradora.

Por su parte, el Plan de Acción contiene líneas concretas para alcanzar los objetivos de desarrollo acordados a nivel internacional, con inclusión de los consignados en la Declaración del Milenio, mediante el fomento del uso de productos, redes, servicios y aplicaciones basados en las TIC, para ayudar a los países a superar la brecha digital.

Dentro de las líneas de acción enunciadas se encuentra, en primer lugar, el papel de los gobiernos y de todas las partes interesadas en la promoción de las TIC para el desarrollo. La participación efectiva de los gobiernos y de todas las partes interesadas es indispensable para el desarrollo de la Sociedad de la Información, que requiere la cooperación y asociación entre todos ellos. (Plan de Acción Ginebra 2003).

El resto de las líneas enunciadas son:

- Infraestructura de la información y la comunicación: fundamento básico para la Sociedad de la información.
- Acceso a la información y al conocimiento.
- Creación de capacidad.
- Creación de confianza y seguridad en la utilización de las TIC.
- Aplicaciones de las TIC: ventajas en todos los aspectos de la vida.
- Diversidad e identidad cultural, diversidad lingüística y contenido local.
- Medios de comunicación.
- Dimensiones éticas de la Sociedad de la Información.
- Cooperación internacional y regional.

Dentro de las prioridades y estrategias del Plan de Acción se considera que las ciber-estrategias nacionales deben constituir parte integrante de los planes de desarrollo nacionales de los diferentes países, incluyendo las estrategias de reducción de la pobreza.

Además, se dice que las TIC deben incorporarse plenamente en las estrategias de asistencia oficial para el desarrollo, a través de un intercambio de información y una coordinación más eficaces entre los donantes y mediante el análisis y el intercambio de prácticas óptimas y enseñanzas extraídas de la experiencia adquirida con los programas de TIC para el desarrollo.

Tomando en cuenta los resultados de la CMSI en su fase de Ginebra, la Asamblea General de las Naciones Unidas celebró una reunión para examinar las cuestiones relacionadas con la Sociedad de la Información de las que se ocuparía principalmente la CMSI en su fase de Túnez.

A la fase de Túnez de la CMSI asistieron más de 19 000 participantes de 174 países representantes de organizaciones internacionales, del sector privado y de la sociedad civil, que proporcionaron apoyo político al Compromiso de Túnez y a la Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información, que se aprobaron el 18 de noviembre de 2005.

En el Compromiso de Túnez los representantes de los países del mundo se comprometieron a evaluar y a seguir de cerca los progresos hacia el cierre de la brecha digital, teniendo en cuenta los diferentes niveles de desarrollo de los países, con miras a lograr las metas y objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y a evaluar la eficacia de la inversión y los esfuerzos de cooperación internacional encaminados a la construcción de la Sociedad de la Información.

Dentro de los compromisos los líderes mundiales instaron a los gobiernos a que, utilizando el potencial de las TIC, creen sistemas públicos de información sobre leyes y reglamentos, considerando un desarrollo mayor de los puntos de acceso públicos y apoyando una amplia disponibilidad de esta información.

Insistieron en que la adopción de las TIC por las empresas desempeña un papel fundamental en el crecimiento económico. El mayor crecimiento y productividad que generan inversiones bien realizadas en las TIC, puede conducir a un aumento del comercio y a mejores empleos. Por este motivo, las políticas de desarrollo empresarial y las relativas al mercado del trabajo desempeñan un papel fundamental en la adopción de las TIC. En colaboración con todas las partes

interesadas, deberá crearse un marco político, jurídico y reglamentario que propicie, desde el gobierno, la actividad empresarial.

Las decisiones y compromisos adquiridos en Ginebra y Túnez por parte de los líderes mundiales, sirvieron de base para crear la Agenda de Túnez para la sociedad de la información. En ella los líderes reconocen que ha llegado el momento de pasar de los principios a la acción, considerando los trabajos que ya se han hecho e identifica las esferas en las que se han logrado avances.

Además, reconocen que la captación de inversiones en el ámbito de las TIC ha dependido fundamentalmente de un entorno habilitador, en particular una gobernanza eficaz a todos los niveles, y de un marco de política y reglamentación propicio, transparente y favorable a la competencia, que refleje las realidades nacionales.

Alientan a todos los gobiernos a que concedan a las TIC la prioridad que merecen en sus estrategias de desarrollo nacionales, incluidas las TIC tradicionales tales como la difusión de radio y televisión.

Los gobiernos de los países así como distintos tipos de organizaciones sociales, ONG, la sociedad, etc. deberían identificar las esferas que necesitan más atención y nuevos recursos, elaborar estrategias, mecanismos y procesos de implementación de los resultados de la CMSI a escala internacional, regional, nacional y local, prestándose especial atención a las personas y grupos todavía marginados en cuanto al acceso y la utilización de las TIC.

1.2. Problema de investigación.

1.2.1. Situación problemática.

México como parte de los países que asistieron a la Cumbre del Milenio y a la CMSI concibió la problemática y los retos que enfrentaban los gobiernos ante el rápido crecimiento de las TIC. El gobierno de México reconoció la urgencia de una transición en la adopción de esta herramienta para impulsar el desarrollo del país. El primero de diciembre de 2000, el Presidente Vicente Fox instruyó al Secretario de Comunicaciones y Transportes en los siguientes términos:

"Doy instrucciones al Secretario de Comunicaciones, a Pedro Cerisola, de iniciar a la brevedad el proyecto e-México, a fin de que la revolución de la información y las comunicaciones tenga un carácter verdaderamente nacional y se reduzca la brecha digital entre los gobiernos, las empresas, los hogares y los individuos, con un alcance hasta el último rincón de nuestro país". (Discurso de toma de protesta del presidente Vicente Fox Quesada).

A partir de ese momento, inicia el desarrollo del Sistema Nacional e-México como el instrumento de política pública diseñado por el Gobierno de México para:

- Impulsar la transición del país hacia un nuevo entorno social, económico y político.
- Conducir y propiciar la transición de México hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento, diseñando los servicios digitales para el ciudadano del siglo XXI.
- Dar cumplimiento a los compromisos internacionales en torno a la Sociedad de la Información y el Conocimiento

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes realizó un foro de consulta ciudadana para el Desarrollo del Sistema Nacional e-México, el cual permitió que

se definieran tres estrategias básicas: Conectividad, Contenidos y Sistemas. Ejes sobre los cuales se desarrollarían los servicios de Sistema Nacional e-México.

La conectividad incorpora el desarrollo de proyectos que permitan cerrar la brecha digital existente para llevar los Contenidos en forma de servicios de utilidad para la gente (información, trámites, cursos, etc.), a través de los Sistemas como medio de acceso a los contenidos y servicios digitales.

Las demás ideas aportadas fueron analizadas a fin de que las propuestas relevantes fueran tomadas en cuenta e incorporadas para la redacción del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001 - 2006 el cual menciona la importancia de promover acciones para el uso y aprovechamiento de las tecnologías como recursos estratégicos que contribuyan a la solución de las necesidades de la sociedad mexicana.

Derivado del PND 2001 - 2006, se elaboró el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes, el cual presenta en su capítulo siete el Sistema Nacional e-México, para fomentar el desarrollo de las TIC y convertir a México en un país digital.

El objetivo principal del Sistema Nacional e-México es ofrecer el acceso a los ciudadanos a una serie de contenidos en materia de educación, salud, comercio, turismo, servicios gubernamentales y de otros tipos, para contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas y las familias, abrir oportunidades para las empresas basadas en su incorporación a la nueva economía y, principalmente, promover un desarrollo más acelerado y equitativo entre las distintas comunidades y regiones de nuestro país, con especial atención a las zonas más marginadas.

En el año de 2006 La Asociación Mexicana de la Industria de Tecnologías de Información, A.C. (AMITI) fundada en 1985 es un organismo promotor del aprovechamiento de las TIC como un habilitador de la competitividad en México,

realizó un diagnóstico del PND 2007 – 2012 para conocer el nivel de adopción de las TIC en el país, el análisis se segmenta en cinco capítulos que corresponden a los cinco ejes del PND: población en general, empresas, gobierno, industrias de las Tecnologías de información y comunicaciones y los principales problemas que impiden el aprovechamiento de cada una de éstas.

AMIT en coordinación con la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones e Informática (CANIETI) y a la Fundación México Digital (FMD) realizaron un estudio que analiza los ejes Competitividad-Innovación-TIC del país, cuyo resultado es un documento denominado visión México 2020 políticas públicas en materia de tecnologías de información y comunicaciones para impulsar la competitividad de México.

La visión 2020 establece metas generales que pueden lograrse mediante distintas acciones. Algunas de las metas para el 2020 incluyen alfabetizar digitalmente a toda la población, crear un sistema de educación integral en línea, ofrecer todos los trámites públicos en línea. Será un gobierno inteligente que sostenga una relación personalizada y continua con cada mexicano, que aprenda de sus necesidades a través del uso de consultas en línea. En pocas palabras, se tratará de un gobierno de clase mundial, porque habrá modernizado y reorganizado todos sus procesos con base en la tecnología digital.

Para alcanzar la visión 2020 se deben implementar cinco recomendaciones generales, que son:

1. Desarrollar un acuerdo de Estado que establezca una agenda nacional para la competitividad, innovación y la adopción de TIC, que promueva la transición de México hacia la sociedad del conocimiento.

2. Asegurar que el gobierno federal actúe como agente de cambio, vía la adopción temprana y eficiente de TIC, impulsando la competitividad de la economía y mejorando el bienestar de los mexicanos.
3. Contar con un gobierno que fomente el desarrollo del sector TIC para que ocupe un espacio significativo en la economía y sea uno de los principales motores del crecimiento económico.
4. Crear un gobierno eficaz y eficiente cuyos servicios públicos sean de clase mundial, vía la adopción de TIC.
5. Tener un gobierno que desarrolle un marco regulatorio que fomente el desarrollo y la inversión del sector TIC y garantice la inclusión digital de la población.

El actual PND 2007 – 2012 señala la necesidad de poner atención en desafíos como los que representa la sociedad del conocimiento para atender problemas apremiantes como la pobreza, la desigualdad, el analfabetismo, la falta de oportunidades educativas, la insuficiente generación de empleo, entre otros, que requieren de soluciones de fondo, y para los cuales es necesario hacer cambios profundos en la estructura del país.

De esta manera, el PND establece los objetivos y estrategias nacionales que serán la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales.

La elaboración del PND estuvo sustentada en gran medida en la perspectiva del futuro de acuerdo con lo establecido en el Proyecto Visión México 2030, que es una propuesta que el presidente Felipe Calderón Hinojosa propuso, con el cual pretende fomentar un cambio de actitud frente al porvenir, para alcanzar el

desarrollo integral de la nación, como una fase inicial para lograr la transformación del país.

El Proyecto “Visión México: 2030 el México que queremos” en su eje 2 Economía Competitiva y Generadora de Empleos tiene la visión de que México será un país que integre culturalmente los valores de la ciencia y la tecnología, defina los sectores estratégicos competitivos para su desarrollo sustentado en una inversión financiera suficiente, logrando importantes impactos en el sector productivo, en la solución de problemas más apremiantes de la sociedad, y en la posibilidad de alcanzar un futuro más equitativo para su población.

“Visión México: 2030 el México que queremos”, toma como base a los acuerdos obtenidos en la Cumbre del Milenio y en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) celebrada en Ginebra y Túnez, proponiendo trabajar de forma unida desde cada comunidad, sector, región, o estado compartiendo una visión común que es el desarrollo integral de la nación.

En el Estado de Michoacán, no fue sino hasta el actual gobierno del estado, cuando en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2008 – 2012 se contempla el uso de las TIC, en el apartado Gestión Pública Eficiente, Transparente y Honesta, para lograr una gestión más ágil y eficiente, en un marco de innovación y mejora continua que posicione a Michoacán a la vanguardia en el desarrollo de las capacidades locales y de la industria de las tecnologías de la información.

Sin embargo a pesar de que el PED menciona la incorporación de las TIC en el gobierno, no existe ley alguna en el estado de Michoacán que regule o indique cómo se debe hacer esta transición. El gobierno debe encaminar las TIC al desarrollo de la cultura empresarial, a mejorar el entorno de empresarios, académicos y público en general, para que cuenten con acceso a centros y fuentes de información que apoyen la competitividad de las empresas, la formación de recursos humanos y la actividad científica y tecnológica.

1.2.2. Planteamiento del problema.

De los resultados obtenidos en la Cumbre Mundial y en la CMSI, destaca para esta tesis la importancia de incorporar plenamente las TIC a las estrategias gubernamentales para apoyar el crecimiento económico y el desarrollo humano.

Los líderes mundiales reconocen la importancia que tienen las TIC como herramienta que potencializa todos los sectores de la sociedad, pero también conocen las limitaciones de los gobiernos para tener acceso a la infraestructura, a la información y el conocimiento.

El gobierno de México actualmente ya cuenta con políticas públicas y con el marco regulatorio necesario para incorporar las TIC a los procesos gubernamentales, pero aún no logra implantarlos adecuadamente, lo cual le está impidiendo actuar como agente de cambio que fomente la adopción eficiente de TIC para promover la transición de México hacia la sociedad del conocimiento.

Por su parte, el gobierno del Estado de Michoacán no cuenta ni con políticas públicas y, por consiguiente, tampoco con un marco regulatorio que fomente el desarrollo y la adopción de las TIC, los servicios públicos que ofrece siguen siendo deficientes aún con el uso de portal de internet, no existe un vínculo gobierno-ciudadano, gobierno-negocios, gobierno-gobierno, gobierno-empleados. Esto ubica a Michoacán en una situación más difícil y complicada que al gobierno federal, ya que si éste aún con el marco regulatorio no logra desarrollar las TIC, es fácil darse cuenta de las dificultades a las que se enfrenta Michoacán para hacerlo.

Es inexplicable que aún con las recomendaciones hechas por la ONU y por el propio gobierno federal en materia de TIC, el gobierno del Estado no ha establecido las condiciones necesarias para utilizar estas herramientas en apoyo del desarrollo gubernamental, humano y económico.

Por lo anterior, el problema de esta investigación se plantea con la siguiente pregunta:

¿Cómo pueden apoyar las TIC a la Administración Pública de Michoacán para el mejor desarrollo de sus funciones?

1.3. Objetivo.

Rojas Soriano (2007) dice que el establecimiento del objetivo es parte fundamental en cualquier estudio, ya que son los puntos de referencia o señalamientos que guían el desarrollo de una investigación y a cuyo logro se dirigen todos los esfuerzos.

Para plantear el objetivo de un trabajo de investigación es indispensable conocer con detalle qué se pretende lograr a través de la investigación; esto permitirá fijar un objetivo debidamente fundamentado y susceptible de alcanzarse.

El objetivo debe estar claramente expresado ya que es el punto de referencia o señalamiento que guía el desarrollo de una investigación y a cuyo logro se dirigen todos los esfuerzos, de esta manera se evitan posibles trastornos o desviaciones en el proceso de investigación.

Por su parte, Hernández Sampieri (2007), dice que es necesario establecer qué pretende la investigación, es decir, cuáles es su objetivo. Hay investigaciones que buscan, ante todo, contribuir a resolver un problema en especial, y otras que tienen como objetivo principal probar una teoría o aportar evidencia empírica a favor de ella.

Por lo anterior el objetivo de esta tesis es identificar la forma en que las TIC pueden apoyar a la Administración Pública del estado de Michoacán para eficientar sus funciones y hacer una propuesta de solución al problema identificado.

1.4. Hipótesis.

Para Hernández Sampieri (2007), las hipótesis son guías para una investigación o estudio. Las hipótesis indican lo que tratamos de probar y se definen como explicaciones tentativas del fenómeno investigado; deben ser formuladas a manera de proposiciones. De hecho, son respuestas provisionales a la pregunta de investigación. En nuestra vida cotidiana elaboramos hipótesis acerca de muchas cosas para después indagar su veracidad.

Las hipótesis no necesariamente son verdaderas, pueden o no serlo, y pueden o no comprobarse con datos. Son explicaciones tentativas, no los hechos en sí, al formularlas el investigador no tiene la certeza de que vayan a comprobarse.

En el ámbito de la investigación científica, las hipótesis son proposiciones tentativas acerca de las relaciones entre dos o más variables, y se apoyan en conocimientos organizados y sistematizados.

Las hipótesis pueden ser más o menos generales o precisas e involucrar a dos o más variables; pero en cualquier caso son sólo proposiciones sujetas a comprobación empírica y a verificación en la realidad.

Por su parte, Kerlinger (1999), dice que una hipótesis es una afirmación en forma de conjetura que contiene dos o más variables.

Tomando en cuenta lo anterior, la hipótesis de esta investigación se plantea de la siguiente forma:

Si la Administración Pública del estado de Michoacán incorpora las TIC a sus acciones, eficientará sus funciones y mejorará su relación con la sociedad.

Variables.

Para Rojas Soriano (2007), el término variable puede definirse como una característica, atributo, propiedad o cualidad que:

- a) Puede darse o estar ausente en los individuos, grupos o sociedades. Aquí las características, atributos, se dan o están ausentes, pero no hay grados ni matices.
- b) Puede presentarse en matices o modalidades diferentes. En este caso los individuos no sólo se agrupan en categorías separadas, sino que éstas pueden ordenarse unas con respecto a otras, pero se desconoce la magnitud de las diferencias entre los elementos.
- c) En grados, magnitudes o medidas distintas a lo largo de un continuum. Aquí no sólo se pueden ordenar los sujetos según la intensidad o modalidad con que poseen determinada característica o atributo, sino que es posible indicar la distancia que existe entre ellos.

Las variables adquieren valor para la investigación científica cuando llegan a relacionarse con otras variables, es decir, cuando una variable se ve afectada por la combinación de otra y forman parte de una hipótesis o una teoría. En este caso se les suele denominar constructos o construcciones hipotéticas.

En este trabajo se identificaron dos variables en la hipótesis, las cuales son la variable independiente y la variable dependiente.

Variable independiente: TIC.

Variable dependiente: Eficiencia de la Administración Pública.

1.5. Justificación.

Una de las consecuencias del rápido avance de las TIC que más preocupa a los líderes mundiales es la brecha digital que se está generando en las sociedades de algunos países. Es evidente que México actualmente está haciendo frente a este problema, promoviendo iniciativas y políticas públicas que reduzcan la brecha y fomenten en los gobiernos estatales y locales la adopción de estas herramientas.

Desafortunadamente a pesar de que los gobiernos estatales en México cuentan en general, con la infraestructura necesaria para fomentar la incorporación de las TIC, que les permitan mejorar el desarrollo humano y económico, no todos están llevando a cabo acciones para lograrlo. Es el caso del gobierno del estado de Michoacán, donde hacen falta políticas públicas y la normatividad necesaria para despegar en esta materia.

En el presente trabajo se hace una propuesta que permitirá vincular de mejor manera las relaciones entre gobierno-gobierno, gobierno-ciudadanos, gobierno-empleados, gobierno-negocios, con lo cual se podrá lograr una mayor eficiencia en los resultados de gobierno.

De todas estas interrelaciones, los principales beneficiados serán los funcionarios de gobierno, al lograr mejores resultados en sus gestiones; los empleados gubernamentales, al capacitarse en el uso de las TIC, para el mejor desempeño de su labor; los empresarios, quienes lograrán trámites administrativos gubernamentales más ágiles y, desde luego, la sociedad en general, ya que podrá interactuar muy fácilmente con los funcionarios y empleados de gobierno y realizar trámites y pagos gubernamentales a través del uso de las TIC.

I.6. Impacto sociocultural.

El impacto sociocultural de esta investigación se verá reflejado con la puesta en práctica de este proyecto y los principales beneficiados serán:

- Los funcionarios del gobierno estatal. Quienes podrán ofrecer un gobierno digital.
- Todos los empleados de todas las dependencias del gobierno. Ya que podrán trabajar de manera colaborativa y eficiente.
- Especialmente, la sociedad Michoacana, pues podrán realizar trámites y pagos al gobierno de forma expedita, a bajo costo y sin pérdidas de tiempo pero, además, podrá tener los beneficios de acceder y saber utilizar las TIC no sólo para trámites gubernamentales sino para vincularse y aprovechar las ventajas que ofrece el proceso imparable de la globalización, tanto para adquirir mayores conocimientos como para realizar actividades comerciales.

1.7. Método.

El método que se seguirá para realizar esta investigación es el Método Científico, mismo que se describe a continuación:

- a) Se concibió la idea con base en la observación y en la experiencia que la autora ha adquirido a través de dos años laborales en una empresa transnacional y un año como ayudante de investigador, así como la lectura de numerosos textos relacionados con el tema, que permitieron madurar la idea de que un gobierno digital podría apoyar la administración pública del Estado de Michoacán.
- b) Una vez concebida la idea, se planteó el problema de investigación, el cual se presenta en forma de pregunta.
- c) Posteriormente, se estableció el objetivo, el cual pretende, a través de los resultados de la investigación, aportar una solución a la problemática descrita.
- d) A continuación se conjetura la hipótesis en donde se muestra la relación entre las dos variables la independiente (TIC) y la dependiente (Eficiencia de la Administración Pública).
- e) El siguiente paso consiste en realizar las actividades de detección, acopio, revisión y análisis de la literatura relacionada con la investigación, para construir el marco teórico.
- f) Se llevará a cabo la elaboración de las conclusiones y recomendaciones.

Tipo de estudio.

El tipo de estudio que se aborda es el descriptivo, ya que se busca explicar o describir las particularidades más importantes de la aplicación de las tecnologías de información y comunicaciones en la administración pública, como una forma de lograr la eficiencia en sus procesos tanto internos como en los relacionados con la sociedad en general.

II. Marco teórico.

Capítulo 1. Tecnologías de la información y comunicaciones.

La comunicación es el proceso por medio del cual se transmiten mensajes de una persona a otra. Para los seres humanos esta interacción es fundamental, no sólo en el aspecto de sobrevivencia, y evolución, sino también en el plano afectivo. La comunicación es la maravillosa capacidad que nos caracteriza y distingue como especie.

Las sociedades, desde sus inicios, se han desarrollado en gran medida debido a esa habilidad que el hombre tiene de transmitir sus intenciones, deseos, sentimientos y conocimientos.

Las formas en que puede transmitir un mensaje son muy variadas, y han evolucionado a lo largo de millones de años. La manera más incipiente de comunicación fueron los gestos y gruñidos que después se articularían en vocablos y posteriormente palabras, originando el lenguaje hablado.

Los hombres de Cro-Magnon grabaron en hueso los primeros signos, que dieron origen a la memoria gráfica, antecedente de la palabra escrita. Esta última se constituyó como un medio para almacenar información y salvarla del olvido.

La manera de recibir información de forma más personalizada y rápida se establece en el año de 1518 cuando se crea el servicio público de correo postal. A finales del siglo XV la imprenta fue la innovación tecnológica que revolucionó la comunicación e hizo posible la reproducción más eficiente de textos que permitieron compartir el conocimiento y trascender el tiempo y el espacio, así como divulgar información a una velocidad jamás alcanzada antes por la humanidad.

A partir de este descubrimiento surgió el afán por parte de la sociedad de estar enterado día con día de los acontecimientos, siendo así como surge la prensa. El siglo XIX fue el escenario en que las comunicaciones a distancia dieron un gran salto.

En 1835 surge el Código Morse, que proporcionó la base para el desarrollo del Código Binario y dio paso para que en 1837 se desarrollara el telégrafo. Tan sólo unos años después, en 1876, se patentó un aparato que revolucionaría las tecnologías de comunicación el teléfono.

En la medida de que la sociedad moderna evoluciona, crece la necesidad de ampliar y difundir mensajes a más personas.

Se crearon entonces, a la par de los primeros medios impresos y de telecomunicación —los cuales aún permanecen por su trascendencia histórica y funcional— otros de orden masivo, dirigidos a públicos vastos y heterogéneos, que marcan el salto de la comunicación interpersonal a la de masas y que en adición a la prensa son la radio, la televisión, la cámara fotográfica y el cine.

En la prehistoria el impacto de la agricultura permitió que el hombre se asentara en pequeñas comunidades que con el tiempo se convirtieron en aldeas y ciudades. Desde la perspectiva del transporte, la tecnología para la navegación marina, la creación del ferrocarril y la tecnología aeronáutica, abrieron nuevas oportunidades para el desarrollo de la sociedad, establecieron nuevos modelos de comercio, e impactaron en las culturas locales al permitir el tránsito de ideas y conceptos propios de cada civilización.

En el contexto de las comunicaciones, la imprenta, la telefonía, los medios masivos de comunicación y las tecnologías de la información han acercado más a la humanidad, transformado la percepción del tiempo y el espacio, dando mayor capacidad al intercambio de conceptos, ideas, información. Es importante

establecer que las tecnologías actúan como un catalizador ya que la forma en que la tecnología sea aprovechada, es sin duda lo que define el nuevo rumbo de la sociedad.

A lo largo de la historia, se pueden identificar hitos determinados por la adopción de las tecnologías, cada uno de estos hitos pasa por distintas etapas dando inicio en el momento que la tecnología surge y junto con ella se empieza a especular sobre las posibles aplicaciones y los impactos en el orden social.

Con el paso del tiempo se identifican con precisión cuáles son las posibles aplicaciones y la aportación real de la tecnología, dejando clara la dimensión de su potencial. Las sociedades adoptan los instrumentos, se establecen nuevas prácticas y nuevas formas de hacer las cosas.

De forma paralela las sociedades encuentran otras aplicaciones a la tecnología, lo cual genera nuevas necesidades que serán cubiertas por nuevos componentes tecnológicos.

Este ciclo se ha repetido desde la creación de la imprenta, hasta el Internet, donde las aportaciones tecnológicas han sido la base para importantes transformaciones en la sociedad impactando en la forma en que convivimos y nos comunicamos, de la manera en que compartimos las ideas y de la forma en que nos organizamos; es importante establecer que la tecnología no determina la configuración y el desarrollo de los procesos sociales, pero incide directamente en los aspectos materiales de la realidad, con lo que transforma la estructura y organización social.

El rápido crecimiento y la gran penetración que las tecnologías de la información y comunicación han tenido en los procesos económicos, políticos y sociales dieron inicio a lo que se conoce como Sociedad de la Información y del Conocimiento.

La primera abarca todas las herramientas y todas las oportunidades que la tecnología ha proporcionado a la sociedad en los últimos años, caracterizándose por poner a nuestra disposición una gran cantidad de información, diversas posibilidades de acceso a ella, así como el establecer canales de comunicación más versátiles y económicos.

Sin embargo, hablar de Sociedad del Conocimiento significa ir un paso más allá. La Sociedad del Conocimiento implica la aplicación de la información como un elemento de apoyo en la generación de las ideas y las acciones, para provocar un conjunto de cambios que establecen diferencias con todo lo anterior.

La transformación de la Sociedad lleva implícito una nueva forma de marginación, la Brecha Digital, fundamentada en la posibilidad o no de contar con la capacidad de acceder a los medios propios de la Sociedad del Conocimiento, y con esto reducir las posibilidades de desarrollo y bienestar de algunos grupos sociales, a esto se le debe agregar el análisis de los modelos educativos ya que de ellos dependerá en mayor medida el proceso del cambio.

Es claro que el concepto de la Sociedad de la Información y del Conocimiento están apenas en un proceso de definición, pero es importante hacer hincapié en el hecho de que en la mayor parte de los países desarrollados se cuenta con sólidas estrategias para crear la masa crítica que permitirá el desarrollo de la Sociedad del Conocimiento, mientras que los países en desarrollo por lo regular sus políticas y estrategias aun no aprovechan adecuadamente las nuevas oportunidades derivadas de las tecnologías de la información.

En nuestros días la Ciudad Digital es una de las formas más tangibles de la Sociedad del Conocimiento, ya que es en éstas donde se observa cómo al incorporar las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) a la evolución de las ciudades se pueden cambiar los paradigmas actuales, mejorando las condiciones de vida en las urbes.

Una Ciudad Digital se define como una comunidad concentrada en un área geográfica que en su evolución adopta las TIC para transformar el quehacer cotidiano de sus actores, con el objetivo de propiciar la sustentabilidad integral (económica, política, social, ambiental) y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, promoviendo la utilización intensiva de las tecnologías de información con el propósito de transformar las relaciones sociales de la comunidad, desde la forma como trabajan hasta cómo se comunican.

En los últimos años, el uso de las llamadas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), que engloban a la prensa, la radio, la televisión, el cine y la red mundial se usa ampliamente en los campos políticos, administrativos, universitarios y académicos.

En especial cabe destacar el explosivo desarrollo de la Internet que permite comunicación diferida o en tiempo real y es un servicio más que ofrece la World Wide Web. Esta red interconecta sitios que ofrecen información de todo tipo, que se pueden consultar desde cualquier computadora con acceso, las 24 horas del día, los 365 días del año.

Las TIC son medios que nos aportan un flujo ininterrumpido de información, que es esencial para nuestro sistema político, para nuestras instituciones económicas, y en muchos casos para los estilos de vida cotidiana de cada uno de nosotros. El impacto de estos medios se ha potenciado gracias a la posibilidad de hacerlos llegar a distancia a través de microondas, satélites artificiales, satélites mexicanos y fibra óptica.

Capítulo 2. Gobierno.

2.1. Gobierno.

Huntington (1997) se refiere al grupo en el poder afirmando que la función del gobierno es gobernar. Un gobierno débil, un gobierno que carece de autoridad, no puede cumplir esta función, y es inmoral en el mismo sentido en que lo son un juez corrompido, un soldado cobarde o un maestro ignorante. La comunidad es la institucionalización de la confianza, y la función esencial de las autoridades públicas consiste en acrecentar la confianza mutua que existe en lo más íntimo del conjunto social. A la inversa, la falta de confianza en la cultura de la sociedad crea tremendos obstáculos para la formación de instituciones públicas. Las sociedades carentes de un gobierno estable y eficaz tienen, asimismo, deficiencias en lo referente a confianza mutua entre sus ciudadanos, a la lealtad hacia los intereses nacionales y públicos, y a sus aptitudes y capacidad organizativa.

No obstante lo anterior, generalmente los gobiernos prefieren usar, antes que la opresión y la violencia, diversas formas de convencimiento, entre las que destaca la manipulación ya que, según Mills, la autoridad es poder explícito y al que se obedece de una manera más o menos “voluntaria”; la manipulación es el ejercicio “secreto” del poder, sin que se den cuenta de ello aquellos sobre quienes se influye. Dentro del marco de la sociedad democrática, la manipulación no constituye un problema, porque la autoridad formal reside en el público mismo y en sus representantes que son hechos o deshechos por el público.

La manipulación se convierte en problema cuando los hombres poseen un poder concentrado y voluntarioso, pero carecen de autoridad o, cuando por cualquier motivo, no quieren usar abiertamente su poder. Entonces, los poderosos tratan de gobernar sin exhibir su poderío. Quieren gobernar, por decirlo así, en secreto, sin legitimación proclamada. Pequeños círculos toman medidas que necesitan al menos la autorización de personas indiferentes o recalcitrantes sobre las cuales

no ejercen una autoridad explícita. Por lo tanto el pequeño círculo trata de manipular a esas gentes para obtener la aceptación voluntaria o alegre de sus decisiones o, al menos, que rechacen las posibles opiniones contrarias.

La autoridad reside *formalmente* “en el pueblo”, pero el poder de iniciación se encuentra de hecho en pequeños círculos. Por este motivo, la estrategia propia de la manipulación consiste en hacer creer que el pueblo, o siquiera un gran grupo de éste, “tomó en realidad la decisión” (Mills, 1957).

En este caso, como dice Weber (1996), sólo hay dos pecados mortales en el campo de la política: la carencia de finalidades objetivas y la falta de responsabilidad que no siempre, pero sí muy a menudo, coincide con aquél. La vanidad, la excesiva ambición de aparecer lo más posible en primer plano, es lo que más induce al político a cometer uno de esos dos pecados y hasta los dos al mismo tiempo. Y más aún por cuanto el demagogo se ve forzado a considerar el “efecto”, con lo que corre siempre el riesgo ya sea de convertirse en comediante, ya de tomar a la ligera la responsabilidad que le incumbe por las consecuencias que pueden acarrear sus actos, pendiente sólo de la “impresión” que está produciendo.

El hecho de carecer de finalidad objetiva lo hace propenso a ir tras la apariencia deslumbrante del poder en vez del poder auténtico. En cuanto a su falta de responsabilidad, ello lo conduce a disfrutar del poder por el poder, sin tener presente su finalidad.

Cuando se trata de hacer que la sociedad crea una verdad que al poder le conviene que crea, se puede manipular desde el origen mismo, desde la generación de la información, pasando por la manipulación de los medios hasta lograr que la sociedad la reciba como tal.

Al respecto, Foucault (1992) dice: “Me parece que existe la posibilidad de hacer funcional la ficción en la verdad; de inducir efectos de verdad con un discurso de ficción, y hacer de tal suerte que el discurso de verdad suscite, *fabrique* algo que no existe todavía, es decir, *fictione*. Se *fictiona* historia a partir de una realidad política que le hace verdadera, se *fictiona* una política que no existe todavía a partir de una realidad histórica”.

Pero la sociedad no es homogénea y por lo tanto no se puede inferir que la verdad que desea es una sola. El gobierno debería dar su verdad a cada segmento de la sociedad según sea la verdad que ese segmento quiere saber.

En la actualidad, la sociedad tiene un elevado grado de concientización que le permite participar más activamente en política, por lo que el gobierno debería estar siempre avanzando más rápido para no ser rebasado por la ciudadanía. Huntington hace referencia a este tema al afirmar que el cambio económico y social –urbanización, crecimiento del alfabetismo y la educación, industrialización, expansión en los medios masivos de comunicación- amplían la conciencia política, multiplican sus demandas y ensanchan su participación.

El principal problema de la política es el atraso en el desarrollo de las instituciones políticas que deben respaldar los cambios económicos y sociales.

En ese mismo sentido, Madison en *The Federalist*, núm. 51 dice: “en los países en vías de modernización, para crear un gobierno que será administrado por hombres para regir a otros hombres la mayor dificultad consiste en lo siguiente: primero hay que capacitar al gobierno para controlar a los gobernados y, luego, obligarlo a controlarse a sí mismo”. En muchos de esos países los gobiernos siguen siendo incapaces de cumplir con la primera función y menos aún con la segunda.

Más que por cualquier otra cosa, el Estado moderno se distingue del tradicional por la amplitud con que el pueblo participa en política y es afectado por ésta en

unidades políticas de gran envergadura. El aspecto más fundamental de la modernización política es la participación en esta actividad de grupos sociales de toda la comunidad y el desarrollo de nuevas instituciones políticas para organizar dicha participación.

2.2. E-gobierno:

Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Un poderoso recurso para brindar servicios gubernamentales, lo constituyen las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) incorporadas a lo que se conoce como gobierno electrónico (gobierno-e, en español, aunque es mucho más conocido como e-gobierno).

La Nueva Administración Pública (NAP) se ha convertido en un término usado ampliamente alrededor del mundo. Describe un registro global de cierto tipo de reforma administrativa, pero resulta evidente que tiene diferentes significados en diferentes contextos administrativos. Se puede definir la nueva administración pública es el cambio de orientación de demandas a resultados (Schedler and Proeller, 2000).

Las publicaciones sobre la modernización del sector público son legendarias. Desde los ochentas, la Nueva Administración Pública es el modelo de reforma internacional dominante, aunque es normalmente ajustada a las necesidades racionales. La NAP es una nueva forma de pensamiento del sector público, manejada por marcos teóricos que derivan nuevas economías institucionales y teoría organizacional. Su propósito es disminuir la burocracia.

La administración pública, en principio, ve al gobierno electrónico como la fundación de nuevas formas de comunicación y, derivado de esto, nuevas formas de organización para las instituciones públicas y sus directivos. Sin embargo, una definición común podría ser la siguiente: el gobierno electrónico es una forma de

organización que integra las interacciones y las interrelaciones entre el gobierno y los ciudadanos, compañías, clientes e instituciones públicas a través de la aplicación de la información moderna y tecnologías de comunicación.

En la reseña conceptual que, sobre gobierno electrónico, publica el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (www.clad.org.ve), se menciona que se ha dado en denominar gobierno electrónico al uso de tecnologías de información y comunicaciones para mejorar las actividades y prestaciones de organizaciones del sector público en tres dominios centrales:

1. Procesos gubernamentales, los cuales se dirigen a mejorar el funcionamiento interno del sector público, incluyendo los siguientes aspectos:
 - Mejora de la eficiencia: reducción de costos y tiempos de los procesos.
 - Gestión de procesos: planeación, monitoreo y control del desempeño de los recursos.
 - Articulaciones estratégicas dentro del estado: interconexión de niveles (federal, estatal y municipal) poderes, ramas, jurisdicciones, áreas, organismos y dependencias, para fortalecer la capacidad de análisis, desarrollo e implantación de estrategias y políticas gubernamentales.
 - Descentralización y potenciamiento: transferencia de recursos y atribuciones para acercar las decisiones y los procesos a los lugares donde se requieran.

2. Interacción con la ciudadanía, que se dirige a mejorar la relación entre el gobierno y los ciudadanos, tanto como sustentadores de legitimidad, como en su carácter de destinatarios o clientes de servicios públicos. Incluye los siguientes aspectos:

- Comunicación con los ciudadanos: proporcionándoles información suficiente sobre las actividades del sector público y exhibiendo plena disposición para responder a consultas sobre sus decisiones y acciones.
 - Participación ciudadana: promoviendo el interés y la participación activa de los ciudadanos en las decisiones y acciones del sector público.
 - Desarrollo de servicios: mejorando la calidad, accesibilidad, oportunidad y costo de los servicios provistos por el sector público.
3. Vínculos con organizaciones, que se dirigen a mejorar y potenciar sinérgicamente la relación entre organismos gubernamentales y organizaciones del sector privado y organizaciones no gubernamentales. Abarca los siguientes aspectos:
- Interacción del gobierno con empresas privadas: provisión digital de información y de apoyo a trámites, sistematización de procesos y prestación de servicios con mejor calidad y costo.
 - Desarrollo de comunidades: contribución al fortalecimiento de capacidades sociales y económicas en ámbitos locales.
 - Construcción de redes asociativas: alianzas entre organizaciones para lograr objetivos económicos y sociales con intervención del sector público como facilitador.

La Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), al abordar este tema, destaca su importancia y considera que es indispensable tener un e-gobierno abordando los siguientes conceptos sobre los cuales influyen las TIC en la eficiencia gubernamental (OCDE, Universidad de California, Berkeley, 2003):

- El e-gobierno tiene que ver más con el gobierno que la “e”, el surgimiento de la sociedad de la información ha conducido a cambios importantes en las expectativas de los ciudadanos, en las estructuras organizacionales, en las culturas y en los procesos de trabajo.

Los gobiernos tendrán que adaptarse y adoptar herramientas y prácticas de trabajo de la sociedad informativa si quieren permanecer responsables de las necesidades de los ciudadanos. La OCDE define al gobierno “e” como el uso de información y tecnologías de comunicación, particularmente la Internet, como una herramienta para lograr un gobierno mejor. El impacto del e-gobierno en el nivel más amplio es simplemente un gobierno mejor, permitiendo que sus políticas se den a conocer, logrando mayor calidad en los servicios, mayor compromiso con los ciudadanos, e identificando y mejorando otros puntos de rendimiento claves. Los gobiernos y las administraciones públicas serán y deberán ser juzgados contra estos criterios establecidos para poder triunfar.

- Los ICTs (TIC en español, Tecnologías de la Información y la Comunicación) permiten incrementar la eficiencia en el procesamiento masivo de datos y en las operaciones de administración pública. La Internet permite archivar y transmitir información y comunicación con los consumidores.
- La Internet puede ayudar a los emprendedores a completar información e ideas y de esta manera contribuye a la divulgación de resultados políticos específicos, por ejemplo, la información en línea puede acelerar el uso de un programa educativo de entrenamiento, compartir la información en el sector salud puede mejorar el cuidado del paciente y compartir la información entre los gobiernos centrales y subnacionales pueden mejorar las políticas ambientales. Sin embargo, compartir información entre individuos, traerá como consecuencia el aumento de los asuntos de protección de la privacidad.
- Construir la confianza entre el gobierno y los ciudadanos es fundamental para una buena gobernabilidad. Las TIC pueden ayudar a construir la confianza, aumentando el compromiso ciudadano en el proceso político, promoviendo un proceso abierto y ayudando a prevenir la corrupción, más aún si se establecen los límites y los retos apropiados, el e-gobierno puede ayudar a que se escuchen las voces individuales en los debates masivos.

Esto puede ser realizado mediante el aprovechamiento de las TIC para animar a los ciudadanos a pensar constructivamente sobre los asuntos públicos, aplicando la tecnología para abrir el proceso político y adoptando políticas de calidad de información y de contabilidad.

- El e-gobierno incrementa la necesidad de habilidades relacionadas con TIC en el gobierno. Las habilidades requeridas por el e-gobierno no son simplemente técnicas, sino que los gerentes generales también necesitan amplias habilidades para lograr el proceso de toma de decisiones. Las habilidades necesarias incluyen el entendimiento técnico básico de literatura TIC pero también necesitan entender el manejo de información y la sociedad de información. Los gerentes deben ser capaces de liderar y de no dejarse llevar por la organización de los departamentos TIC ni por los socios externos y deben ser capaces de integrar la estrategia de organización de la TIC y sus metas. Más aún, las habilidades tradicionales de gerencia necesitan ser actualizadas y fortalecidas para lograr el impacto del e-gobierno.
- Las TIC son un disparador imprescindible de reformas de las diferentes maneras en que trabajan las administraciones públicas. Al mejorar los sistemas financieros y de operación interna y el intercambio de información, así como los mecanismos de programación y distribución, las TIC incrementan la eficiencia corporativa el desempeño.

A través del compromiso ciudadano, el e-gobierno puede mejorar la relación de confianza global entre el gobierno y las administraciones públicas. Al mejorar los flujos de información y estimular la participación activa por parte de los ciudadanos, el e-gobierno es visto cada vez más como un instrumento invaluable para fortalecer la confianza entre los gobiernos y los ciudadanos.

E-government también ha sido visto como un medio de promover información social y políticas de comercio. Aplicaciones más amplias de su uso gubernamental en línea para el servicio de envío y procesos empresariales y

gubernamentales, pueden proveer mayor información, lo cual puede ayudar a la aceptación del comercio electrónico y el Internet.

El interés por incrementar la difusión de los asuntos del gobierno es el corazón de muchos debates sobre cómo mejorar las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos. Como nota del Consejo Ministerial de la OCDE (2001) el buen gobierno es un elemento esencial para mezclar las políticas y apuntalar el crecimiento económico y el desarrollo, una contribución para reducir la corrupción y generar una gran franqueza y confianza e las instituciones de gobierno. El e-gobierno puede ayudar a conocer los objetivos de la política económica y construir la confianza ciudadana en el gobierno.

Innegablemente, la mejora en la capacidad del Internet para la difusión de la información, incrementa la presión sobre el gobierno para ser más transparente. Pero ésta es una decisión que el gobierno toma en diálogo con los ciudadanos, con los empresarios y con la sociedad civil, para preservar el mejor interés público, reconciliando la investigación por una mejor administración del conocimiento, con la demanda de la información privada y respondiendo a las presiones para lograr una amplia transparencia.

- El compromiso de los ciudadanos puede ayudar a construir y a fortalecer la relación de confianza entre el gobierno y los ciudadanos. Esto es necesario para lograr un buen gobierno y para cumplir con objetivos económicos y sociales más ambiciosos.

En ausencia de confianza, el rol de la ley, la legitimidad de las decisiones del gobierno y las reformas pueden ser sujetas de duda. Mientras la relación de fondo involucra una compleja red de factores, TIC puede ser un factor que involucre a los ciudadanos en el proceso político, que promueva un gobierno abierto y de confianza y que ayude a prevenir la corrupción.

El compromiso de los ciudadanos en un nivel básico incluye la información, consulta y respuesta por parte de los usuarios. A un nivel más alto incluye

el compromiso de los ciudadanos en el proceso de construir el proceso político.

Los mecanismos de acceso a la información, consulta y participación pueden tener un fuerte impacto sobre la promoción del buen gobierno. Ellos mismos identifican una voluntad de los gobiernos y de las administraciones no sólo de aceptar el público escrutinio, sino también de facilitarlo mejorando el objetivo y la eficiencia de éstos procesos. Más claramente: abrir el proceso de toma de decisiones puede mejorar la calidad de éstas mejorando el entendimiento del contexto y del impacto de las diferentes opciones por parte de quien las toma.

La importancia que ha tomado el e-gobierno en los últimos cinco años, se manifiesta en el documento denominado “Manual del e-gobierno para países en desarrollo”, que es un proyecto del Programa de la Información para el Desarrollo (Infodev, por sus siglas en inglés), en coordinación con el Centro para la Democracia y la Tecnología. En este proyecto se hacen las siguientes precisiones:

El e-gobierno es el uso de tecnologías de información y de comunicaciones para transformar el gobierno haciéndolo más accesible, eficaz y responsable.

El e-gobierno incluye:

- Proporcionar mayor acceso a la información del gobierno.
- Promover el compromiso cívico permitiendo al público interactuar con los oficiales del gobierno.
- Lograr un gobierno más responsable haciendo sus operaciones más transparentes, con lo que se reducen las oportunidades de la corrupción y se proporcionan oportunidades de desarrollo.

El e-gobierno no es una herramienta limitada solamente a los países más ricos. De hecho, algunas de las aplicaciones más innovadoras del Internet en el gobierno están apareciendo en el mundo en desarrollo, pues las TIC se están utilizando para racionalizar al gobierno y conectarlo más cerca de la gente a la que se supone debe servir.

El e-gobierno no es un remedio universal. Aunque puede facilitar el cambio y crear nuevos y más eficientes procesos administrativos, el e-gobierno no solucionará todos los problemas de corrupción y de la ineficacia, ni superará todas las barreras hacia el compromiso cívico.

Por otra parte, el e-gobierno no sucede sólo porque un gobierno compre más computadoras y suba al Internet un sitio web. Mientras que la realización de servicios en línea puede ser más eficiente y menos costosa que otros canales, los ahorros en los costos y las mejoras del servicio no son automáticos. El e-gobierno es un proceso que requiere de planeación, una dedicación constante de recursos y voluntad política.

El e-gobierno no es simplemente una cuestión de dar a oficiales del gobierno computadoras nuevas, ni el uso de éstas o de procedimientos complejos de automatización puede traer mayor eficacia en el gobierno o promover la participación cívica. El centrarse solamente en soluciones tecnológicas no cambiará la mentalidad de los burócratas que no ven al ciudadano ni como un cliente del gobierno ni como un participante en la toma de decisiones.

Entendido correctamente, el e-gobierno utiliza la tecnología para lograr la reforma al fomentar la transparencia, eliminando la distancia y otras decisiones y permitiendo a la gente participar en los procesos políticos que afectan sus vidas.

Infodev sugiere una serie de pasos que deberían seguir los gobiernos que deciden poner en práctica el e-gobierno.

Fase 1: utilizar las TIC para ampliar el acceso a la información del gobierno.

Los gobiernos generan enormes volúmenes de información, mucha de ella potencialmente útil para individuos y negocios. El internet y otras tecnologías de comunicaciones avanzadas pueden traer esta información rápidamente y más directamente a los ciudadanos. “Publicar” las puestas en práctica de e-gobierno publicando la información del gobierno en línea, comenzando con reglas y regulaciones, documentos y formas. Permitiendo a ciudadanos y a negocios tener acceso fácilmente a la información del gobierno sin tener que viajar a las oficinas gubernamentales, pararse en largas líneas o pagar sobornos.

Los sitios publicados buscan difundir la información sobre el gobierno y la información compilada por el gobierno para una audiencia tan grande como sea posible.

Fase 2: ampliar la participación ciudadana en el gobierno.

Publicar los sitios, no obstante los ricos en contenido, es sólo un primer paso. El e-gobierno tiene el potencial de incluir a ciudadanos en el proceso de gobierno al comprometerlos en la interacción con quienes hacen las políticas en todos los niveles del gobierno. La consolidación del compromiso cívico contribuye a la creación de la confianza pública en el gobierno.

El e-gobierno interactivo implica comunicaciones de dos vías, comenzando con funciones básicas como la información de contacto del email para los funcionarios del gobierno o las formas de feedback que permiten que los usuarios emitan comentarios sobre ofertas legislativas o de las propuestas políticas.

Fase 3: hacer accesibles los servicios de gobierno en línea.

Quizás el incentivo más grande para los gobiernos que utilizan y que proporcionan los servicios del TIC es racionalizar los procedimientos intensivos burocráticos y de trabajo, que pueden ahorrar dinero y aumentar productividad con el tiempo. Además, al automatizar y mejorar los procedimientos y procesos, los gobiernos esperan prevenir la corrupción mejorando los ingresos mientras elevan la confianza en el gobierno.

El e-gobierno intenta transformar la manera en que el gobierno interactúa con el gobernador. El proceso no es ni rápido ni simple. Requiere de una estrategia coherente, comenzando con un análisis de la voluntad política de la nación de los, de los recursos, del ambiente regulador y de la capacidad de la población de hacer uso de tecnologías previstas. No sólo cuestión de moda.

Asimismo, Infodev menciona cinco elementos indispensables para el éxito de la transformación del e-gobierno.

1. Reforma del proceso. No se trata sólo de que se automatice el gobierno, sino de crear nuevos procesos y nuevas relaciones entre gobierno y gobernado.

El uso de las TIC no es simplemente una herramienta de ahorro del costo o del trabajo, que es alcanzada simplemente dando a oficiales del gobierno las computadoras o automatizando expedientes. Si está concebido y diseñado correctamente, el e-gobierno es una solución que puede genuinamente revolucionar el proceso del gobierno en sí mismo. Por lo tanto, los líderes del gobierno que planean proyectos del e-gobierno deben primero examinar la función o la operación a las cuales desean aplicar las TIC. Por ejemplo, los gobiernos deben utilizarlas para traer la transparencia a los problemas, donde la transparencia representa una nueva manera de tratar el problema.

2. Dirección. Para alcanzar la transformación del e-gobierno, se necesita que los funcionarios y los administradores elegidos en todos los niveles del gobierno entiendan la tecnología y las metas de la política y que promuevan las reformas necesarias.
3. Inversión estratégica. Los gobiernos necesitan dar prioridad a algunos programas sobre otros para maximizar los fondos disponibles. Para esto será necesario tener claramente definidos los objetivos de cada programa.
4. Colaboración. Los gobiernos tendrán que explorar nuevas relaciones entre las dependencias del gobierno y con el sector privado para asegurar la calidad y accesibilidad del e-gobierno.
5. Compromiso cívico. El éxito de las iniciativas del e-gobierno depende de una ciudadanía comprometida y, para ello, los esfuerzos para fomentar el compromiso cívico son sumamente importantes. El e-gobierno no es sólo para reducir los costos o para maximizar la eficiencia, sino que se dirige a mejorar la vida de las personas. Para desarrollar esta visión enfocada en el ciudadano, los diseñadores de políticas deben tener presente al ciudadano ordinario cuando elaboran los sistemas. Y una vez que esa visión se define claramente, los líderes deben comunicarla a través de todos los sectores.

Aún en áreas donde el acceso a la infraestructura tecnológica es factible, existen todavía grupos marginados que no tienen posibilidades de usar la tecnología de la información y la comunicación porque no tienen “e-alfabetismo”. Los programas de e-gobierno tendrán que poner especial énfasis en incluir a las personas que no tienen este acceso.

Se ha reconocido que a pesar del beneficio de la revolución digital existe un peligro real de que el mundo se divida entre los “ricos en información” y los “pobres en información”. El e-gobierno tiene el potencial de igualar el acceso a la información del gobierno y sus servicios o incrementar las barreras para participar

en él. Los gobiernos deben tener la seguridad de que aquellos que están realmente educados o que tienen acceso a la Internet no son los únicos que se benefician del e-gobierno. Esta inequidad podría incrementar los problemas de una injusticia económica y social, que no deben permitir los programas e-gobierno.

Un aspecto de suma importancia es el relativo a la privacidad. Los gobiernos recogen extensas cantidades de datos sobre sus ciudadanos con transacciones diarias. La protección de la privacidad de la información personal de los ciudadanos almacenada en estas bases de datos mientras que se hace uso eficaz de la información contenida en ellas, es un asunto de vital importancia, que los creadores de políticas deben tratar si se pide a los ciudadanos confiar la información personal sensible, financiera y los datos médicos al gobierno. Los sitios web del gobierno y los servicios en línea deben contar con mejores sistemas para proteger esta privacidad.

El e-gobierno puede desempeñar un papel esencial en la difusión hacia la sociedad de las políticas que su gobierno está adoptando o las acciones que el gobierno está tomando. Corea del Sur, por ejemplo, redujo la corrupción con actividades de la reorganización del gobierno tales como la aprobación de licencias y de permisos y al crear un sistema de supervisión en línea para seguir cada solicitud.

El gobierno no sólo consideró la regulación (compleja de forma tal que propiciaba la extorsión) sino que crearon un sistema de monitoreo en línea para seguir el progreso de las aplicaciones. Ahora, los ciudadanos podrán saber en cualquier momento dónde exactamente están sus trámites en el proceso de evaluación, frustrando la burocracia corrupta que en el pasado demandaba dádivas para acelerar los trámites o para decirle al ciudadano el avance (Sitio Web: <http://www.metro.seoul.kr>).

Los servicios del e-gobierno son solamente útiles si la gente sabe sobre ellos. La educación y algunos programas serán necesarios, ya que desarrollar un buen sitio web no es suficiente. Los proyectos exitosos del gobierno también requieren de la buena comercialización para alentar a los ciudadanos a que han uso de él. La gente, en especial si es desconocedora con la tecnología, puede ser renuente al intentar usar los servicios del e-gobierno con la creencia de que los servicios en línea no resolverán sus necesidades debido a la carencia de la comprensión de la tecnología. La gente debe ser convencida para que use estos servicios ya que son diseñados pensando en los ciudadanos.

Recomendaciones de Infodev para la educación y la comercialización:

- Desarrollar las campañas de publicidad y de capacitación que comprometan al público con las iniciativas del e-gobierno.
- Conducir la investigación para asegurarse de que los servicios en línea responden a las necesidades reales y de que la puesta en práctica satisfaga a la gente.

Para lograr que los funcionarios y empleados gubernamentales se adapten al e-gobierno, se deben estructurar y manejar con metas del e-gobierno en mente. Una mano de obra bien entrenada y motivada es crítica para el éxito del e-gobierno. Los funcionarios necesitan capacitación y dirección para integrarse en la nueva estructura de la información.

Los creadores de las políticas necesitan saber si los funcionarios se sienten amenazados por el e-gobierno, o porque temen ser atrapados por la corrupción o simplemente porque temen una pérdida de poder. La dirección puede desempeñar un papel importante y crear una atmósfera positiva para el cambio asegurando la capacitación adecuada y recompensando a los que apoyen los cambios del e-gobierno.

Castells (1998) precisa los rasgos que constituyen el núcleo del paradigma de la Tecnología de la Información, y dice que tomados en conjunto, constituyen una base material de la sociedad de la información:

- La primera característica del nuevo paradigma es que la información es su materia prima: *son tecnologías para actuar sobre la información*, no sólo información para actuar sobre la tecnología, como era el caso en las revoluciones tecnológicas previas.
- El segundo rasgo hace referencia a *la capacidad de penetración de los efectos de las nuevas tecnologías*. Puesto que la información es una parte integral de toda actividad humana, todos los procesos de nuestra existencia individual y colectiva están directamente moldeados (aunque sin duda no determinados) por el nuevo medio tecnológico.
- La tercera característica alude a la *lógica de interconexión* de todo sistema o conjunto de relaciones que utilizan estas nuevas tecnologías de la información. La morfología de red parece estar bien adaptada para una complejidad de interacción creciente y para pautas de desarrollo impredecibles que surgen del poder creativo de esa interacción. Esta configuración topológica, la red, ahora puede materializarse en todo tipo de procesos y organizaciones mediante tecnologías de la información de reciente disposición.
- En cuarto lugar, y relacionado con la interacción, aunque es un rasgo claramente diferente, el paradigma de la Tecnología de la Información se basa en la *flexibilidad*. No sólo los procesos son reversibles, sino que pueden modificarse las organizaciones y las instituciones e incluso alterarse de forma fundamental mediante la reordenación de sus componentes. Lo que es distintivo de la configuración del nuevo paradigma tecnológico es su capacidad para reconfigurarse, un rasgo decisivo en una sociedad caracterizada por el cambio constante y la fluidez organizativa.
- Una quinta característica de esta revolución tecnológica es la convergencia creciente de tecnologías específicas en un sistema altamente integrado,

dentro del cual las antiguas trayectorias tecnológicas separadas se vuelven prácticamente indistinguibles. Así, la microelectrónica, las telecomunicaciones, la optoelectrónica y los ordenadores están ahora integrados en sistema de información.

Castells afirma que como la información y la comunicación circulan primordialmente a través del sistema de medios diversificado pero comprensivo, la política cada vez se encierra más en el espacio de los medios. El liderazgo se personaliza y la creación de imagen es creación de poder.

No es que todos los actores políticos puedan reducirse a los efectos de los medios, ni que los valores e intereses sean indiferentes a los resultados políticos. Pero cualesquiera que sean los actores políticos y sus orientaciones, existen en el juego de poder a través y por los medios, en toda la variedad de un sistema cada vez más diverso, que incluye las redes de comunicación a través del ordenador.

El hecho de que la política tenga que enmarcarse en el lenguaje de los medios basados en la electrónica tiene consecuencias profundas sobre la característica, la organización y las metas de los procesos políticos, los actores políticos y las instituciones políticas. En última instancia, los poderes que existen en las redes de los medios ocupan un segundo lugar ante el poder de los flujos incorporados a la estructura y el lenguaje de estas redes.

El Estado Virtual denota un gobierno cuya información y comunicación fluye cada vez más sobre la web, mucho más que a través de la burocracia y otros canales formales. La reestructuración de las áreas de servicios e información en portales algunas veces hace más difícil para los ciudadanos saber con que oficina están tratando. En el estado virtual, la organización del gobierno reside cada vez más en el sistema de información de la red computarizada y en la red inter organizacional, más que en agencias burocráticas autónomas. Un estado virtual consiste en dependencias virtuales basadas en la estructura formal de la burocracia.

En un estudio elaborado por los países miembros de Government Online International Network (GOL IN), cuyos miembros son: Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Hong Kong, Corea, México, Noruega, Reino Unido, Singapur y Suecia, y disponible en la página www.infotec.com.mx, relativo a los portales como ventanilla única del gobierno, se menciona que los portales gubernamentales constituyen la base de las estrategias de gobierno electrónico de todos los países.

Como su nombre lo indica, representan el principal acceso virtual a la información y servicios gubernamentales, con el beneficio adicional de que contribuyen a una mejor entrega de estos últimos, incrementan la eficiencia del gobierno en sus negocios con el sector privado, acercan las instancias gubernamentales a los ciudadanos, transparentan las acciones públicas y facilitan el desarrollo de las redes de colaboración entre los funcionarios públicos.

Podemos encontrar portales institucionales cuyo fin es dar a conocer una organización; otros que se dedican al desarrollo de un solo tema o área (también conocidos como verticales); los que sostienen una Intranet o una extranet; y, finalmente, aquellos que combinan varios de estos objetivos.

La definición de portal que hasta el momento goza de mayor aceptación es la que lo relaciona con una ventanilla única de información. Bajo esta perspectiva, los portales gubernamentales podrían considerarse como una herramienta que coordina y presenta información y servicios de varios oferentes a través de una sola interfase.

Además de ofrecer la posibilidad de realizar trámites, servicios e información, un portal gubernamental puede servir como:

- Canal electrónico para la participación ciudadana.
- Sitio para la evaluación del gobierno y la rendición de cuentas.

- Un espacio personalizado para los funcionarios públicos, los ciudadanos y las empresas.

Anteriormente, cuando los portales gubernamentales eran una iniciativa aislada, se utilizaban como medio de información para difundir el quehacer y objetivos de las dependencias. En la actualidad, la mayoría es parte de una estrategia integral de gobierno electrónico que busca transformar la forma de gobierno a través del uso de las tecnologías de información. La prioridad es el ciudadano, no las necesidades de difusión de la organización.

La mayoría de los gobiernos federales de los países ha optado por crear un portal que concentre todos los servicios e información gubernamentales, de tal suerte que el ciudadano que quiera realizar cualquier trámite o buscar información gubernamental pueda hacerlo consultando una sola página. A este concepto se le conoce como *one stop shop* o de ventanilla única.

La decisión de construir portales de ventanilla única y con enfoque al ciudadano no es fortuita, sino consecuencia de una política pública o plan meramente institucionales, los gobiernos vieron la necesidad de elaborar una estrategia completa para enfrentar de manera inteligente los cambios que la aplicación de las tecnologías de la información traerían a la administración pública.

Estos cambios se ven ahora como la gran oportunidad para mejorar las relaciones entre el ciudadano y el gobierno. A partir de una comunicación más dinámica entre ambos, se han podido incorporar a las políticas y planes gubernamentales las iniciativas y opiniones de muchos sectores sociales.

Con el objeto de permitir una mayor transparencia, varios países han reformado sus leyes o han empezado a legislar sobre el acceso a la información pública. La tendencia es que toda la información pública desclasificada esté disponible en medios electrónicos.

Uno de los principales retos para el futuro es el mantenimiento financiero y operativo de los portales, dado que ha sido difícil medir en el corto plazo los beneficios por el uso de estas herramientas tecnológicas, los gobiernos se han enfrentado a restricciones presupuestarias dictadas por los órganos legislativos.

Otro reto es el que tiene que ver con la accesibilidad, no sólo de quienes no tienen forma de ingresar a la red, sino también de aquellos que padecen alguna discapacidad.

La investigación y las experiencias anteriores de otras naciones indican que el Internet puede desempeñar un papel importante para promover el gobierno democrático, el desarrollo económico y leyes, en el reconocimiento expreso de este potencial, México tiene como parte de su plan de desarrollo nacional el programa e-México, para crear una sociedad de trabajo en medios electrónicos, en donde la información, servicios y transacciones del gobierno puedan ser obtenidos y/o realizados con integridad en cualquier parte de la República.

La OCDE destaca que el gobierno de México adquirió recientemente www.gob.mx, un portal gubernamental que organiza información y servicios en una temática, en lugar de una forma institucional. Este sistema concentra más de 1500 servicios informativos y transaccionales de más de mil instituciones de gobierno.

Bajo el tema “Trabajo”, por ejemplo los usuarios no sólo encontrarán lo relacionado con servicios que tengan que ver con empleo o perfiles de puestos sino también información sobre los derechos laborales, impuestos sobre los servicios laborales, viviendas públicas y financiamientos para trabajadores de bajos ingresos y más.

Además los contenidos son ligados entre ellos mismos para producir conexiones contextuales tales como “juventud” y “prevención de drogas” o “mantenimiento del

hogar” y “seguridad”. La unión de información y servicio en canales temáticos ha sido posible gracias a la colaboración de manera horizontal de seis líderes –uno de cada canal temático- y el trabajo de varias docenas de agencias.

En México, la administración Foxista ha tomado los primeros pasos hacia el e-gobierno facilitando la participación ciudadana, declaraciones de los funcionarios públicos, trámites, obtención de registro público y las declaraciones de impuestos, para expandir una red del gobierno operada por web site.

Según el CLAD, México exhibe una posición de liderazgo regional sustentada en la fortaleza de su presencia en Internet. Ello contrasta con sus reducidos valores de infraestructura (computadoras personales por cada 100 habitantes y población con acceso a la red), junto con sus bajos valores en los indicadores de capital humano. Para reducir tal contraste, México está desarrollando un sólido programa de gobierno electrónico orientado al servicio.

Con la finalidad de acotar y reducir la brecha digital, asociada a las brechas sociales presentes a lo largo y ancho del país, el Estado Mexicano percibe la prioridad de contar con un programa de conectividad que vaya más allá de un proyecto gubernamental o sectorial, abarcando aspectos más amplios que la cobertura y la penetración de la tecnología, ya que lo importante es el uso y aprovechamiento de esa red mediante contenidos y servicios acordes a las necesidades ciudadanas.

Uno de los propósitos del Sistema Nacional E-México es justamente promover la cultura para el aprovechamiento de Internet entre todos los mexicanos.

E-México es un proyecto integrador, que articula los intereses de los distintos niveles de gobierno, de diversas entidades y dependencias públicas, de los operadores de redes de telecomunicaciones, de las cámaras y asociaciones vinculadas a las TIC, así como de diversas instituciones, a fin de ampliar la

cobertura de servicios básicos como educación, salud, economía, gobierno, ciencia y tecnología e industria, y de otros servicios, a la comunidad.

El Sistema Nacional E-México, como proyecto de Estado, adopta la visión de una sociedad integrada y totalmente intercomunicada, en donde cada mexicano vive en un entorno de igualdad de oportunidades entre sí y con el resto del mundo, respetando y preservando la riqueza pluricultural de México.

Los propósitos del Sistema Nacional E- México, son de carácter eminentemente social, ya que tienen como objetivos esenciales:

- Promover la conectividad y generación de contenidos digitales (datos, sonidos e imágenes) vía Internet, a precios accesibles, entre aquellos individuos y familias de menores ingresos, que viven en comunidades urbanas y rurales del país, a fin de apoyar su integración al desarrollo económico y social de México.
- Capacitar en el uso de las nuevas tecnologías de la información y difusión del conocimiento a las familias de dichas comunidades, con énfasis en su autosuficiencia para consultar y generar contenidos vía Internet en apoyo a sus particulares necesidades de educación, cultura, salud y desarrollo económico.
- Poner a disposición de la población en general, la información referente a los servicios que prestan los gobiernos Federal, Estatales y Municipales, a fin de aumentar su transparencia, equidad, eficiencia y oportunidad.

Se trata, además, de un Programa de alto contenido participativo, ya que confluyen en el mismo los esfuerzos de distintas dependencias del Gobierno Federal, de los diversos niveles de gobierno estatal y municipal, de la iniciativa privada y de la sociedad en general.

Capítulo 3. Administración pública.

3.1. Orígenes.

Omar Guerrero (1985) considera que los antecedentes orientales de las Ciencias Administrativas son tan importantes como los occidentales y, posiblemente, más antiguos. Al igual que las ancestrales civilizaciones de Oriente –Egipto y Babilonia- la administración pública, se remonta en la antigüedad hasta perderse su punto de inicio, aunque los documentos más antiguos se localicen no en esos países, sino en la India. Las obras sobre administración pública con los antecedentes más remotos son los Arthasastras indios, elaborados entre los siglos VI y IV antes de la Era Cristiana.

Aunque sólo se conserva un libro de la escuela de los Arthasastras, el de Kautilya (Revistas de Administración Pública, RAP, núm. 54), los estudiosos de la política y la administración india de la antigüedad han concluido que esta obra es en realidad la síntesis de otros muchos Arthasastras escritos con anterioridad, y que el propio Kautilya cita. Se sabe de los nombres de algunos autores –Brihaspati, Vislaksha y Parasna, por mencionar algunos- gracias a cuyas contribuciones fue elaborada la obra mencionada.

El propio Kautilya menciona en qué consiste el término Arthasastra: “La subsistencia de la humanidad es llamada Artha, riqueza; la tierra, que contiene a la humanidad, es también llamada Artha, riqueza; la ciencia que trata de los medios para adquirir y mantener la tierra es la Arthasastra, ciencia de la política”.

Este pasaje señala cómo los indios desarrollaron antiguamente una ciencia, la de la política, destinada a enseñar los medios de conseguir y conservar la tierra, como tierra misma, y como riqueza a la que también representa; sin embargo, la posesión de la Artha es también la apropiación del poder, toda vez que se trata de la ciencia de la política.

Arthasastra es una obra que comprende la materia política y temas conexos, tales como la economía, diplomacia y arte militar, así como la administración. El arte de la administración es la espina dorsal de la obra, ya que Kautilya se preocupó en todo momento del rendimiento óptimo de los funcionarios imperiales.

Con respecto a la ciencia de la administración, Kautilya fue el primer pensador preocupado en el estudio del funcionamiento administrativo de un Estado, el Maurya, que se distinguió por su centralización y espesa capa funcional, a la cual él mismo contribuyó a consolidar observó a la administración india con el mismo realismo y racionalidad con que lo hizo respecto a la política, es decir, ajena a mitos y leyendas. Consideró a la administración como un producto de la inteligencia y actividad del hombre. Por ello Arthasastra es un magno tratado de teoría a la vez que un gran manual de política y administración.

El propio Guerrero comenta que probablemente a través de Persia, con la que la India tuvo intenso contacto e intercambio de todos los órdenes, estos estudios se convirtieron en libros de consejos iraníes, los que luego contribuyeron, con otras fuentes, a la creación de los libros musulmanes de administración.

Hay una creación cuyo mérito es exclusivo de los árabes: las guías y manuales administrativos; dos de ellos merecen atención, los de Abdel Hamid y los de Ibn al Muqafa.

Abdel Hamid, muerto en 750 con el último califa omeya de Oriente, Marwan II (744 – 750), presencié la traducción del diwan o registro administrativo del persa al árabe, ordenada por los gobernadores musulmanes; es autor de una Epístola dirigida a los secretarios de la Chancillería, en la que destaca la importancia de los escribas para la realización del trabajo administrativo.

Un joven persa islamizado, Ibn Al Muqafa, (724 – 758), es autor de un notable memorial sobre el gobierno musulmán, extraordinario diagnóstico administrativo del Califato abasida durante el periodo del segundo monarca, Al Mansur (754 – 755).

La extensa Carta, que aconsejado por sus amigos dirige al Califa, sin petición de parte, se titula Libro de los Compañeros. El punto crucial del análisis de la obra es una dura crítica al deficiente modo de operar de la administración abasida, sobre todo en lo relativo a las finanzas públicas, en las cuales se observan grandes fallas de organización y funcionamiento, así como una gran corrupción entre los agentes fiscales.

No sólo los indios, árabes, persas y turcos han colaborado al desarrollo de la ciencia administrativa. También lo han hecho otros pueblos orientales, como los chinos, con su famoso Libro de los Exámenes, dedicado a la formación de la burocracia más grande y densa de la antigüedad.

Roma es, sin duda, la que más ha contribuido a la formación de la administración pública moderna, cuyas instituciones políticas pudieron sobrevivir a la Edad Media sirviendo de alguna forma a la construcción del Estado contemporáneo.

Sin embargo, pese a la magnífica organización administrativa operante, sobre todo durante el Imperio, no se constituyó en su seno una teoría de la administración, como lo hicieron indios, persas, árabes y turcos.

Es un caso similar al de China, ya que ambas son representativas de ejemplares modos de administración, sin que tales modos han preocupado a sus eruditos hasta el grado de llevarlos a reflexiones profundas sobre ellos, sin embargo, se dieron algunas manifestaciones dignas de mención.

Durante el reinado del emperador romano Nerva, la ciudad de Roma sufrió un serio problema de suministro de agua, insoluto por las autoridades romanas de entonces. Luego del despido de los responsables municipales fue designado un experimentado funcionario llamado Frontino, el problema fue acometido de manera eficaz, por este hombre y pronto el agua potable llegó a Roma fluyendo con toda normalidad, a la vez que se evitaron fugas por rupturas de la tubería u por el robo de vivales, que la consumían sin los pagos correspondientes; de esta experiencia, Frontino nos ha legado su obra *Fórmula administrativa de los acueductos de la ciudad de Roma*, una doble aportación a la ingeniería hidráulica y al arte de la administración urbana.

Sin embargo, fue Juan Bodino quien elaboró la primera teoría sistemática de la administración pública del Estado absolutista, aunque aún no existía una ciencia de la administración como la de los indios y los musulmanes, ni como fue la del siglo XIX. Su colaboración en esta ciencia consiste en su comprensión de los elementos formativos de la administración absolutista.

En su obra *“Los seis libros de la República”*, Bodino estableció las bases del estudio de la administración pública moderna, sus investigaciones cimentaron el edificio conceptual de la ciencia de la administración, la cual nació con el título de *“Ciencia de la policía”*.

En su obra *“Compendio de los principios de administración”*, Carlos Juan Bonnin resumió los aportes de la policía, ciencia antigua y las modernas contribuciones de la ciencia de la administración. Existe una ciencia y ella se expande por Europa y América.

No es casualidad que Francia sea el país de la nueva ciencia de la administración. La Revolución en 1789 no hizo sino culminar un proceso iniciado durante el antiguo régimen, el Estado absolutista, que sentara las bases de la Francia moderna.

Entre los siglos XVIII y XIX Francia era el país más moderno de Europa, el más poblado y de mayor prosperidad, toda vez que el feudalismo había sido totalmente abolido. Y así como el estado absolutista creó las bases para el desarrollo de la moderna administración pública, así la ciencia de la policía puso los cimientos de la moderna ciencia de la administración.

Para Bonnin, la administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre; su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe el pacto social, hay administración. Es pues evidente que la administración no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios que de la sociedad.

En efecto, las leyes no instituyen la administración ni tampoco la asociación; lo que hacen es modificar su organización, porque la existencia la deben a la tendencia social, sin que las leyes hagan más que darles impulso vital en tal o cual dirección.

Bonnin pensaba que la esencia de la administración descansa principalmente en el estado social, aunque su organización esté tan íntimamente relacionada con su modo de existir. Este autor elaboró los principios de la administración con arreglo a la sociedad, es decir, a la existencia de la propia administración.

“Este modo, o sistema, constituye, en cuanto los principios, la ciencia de la administración”. La ciencia administrativa, pues, debe ser considerada como conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, análisis de las propiedades y fenómenos de estas relaciones, y como aplicación a las personas y

las cosas de las reglas mismas que encaminan dichas relaciones con el interés común.

Luego de establecer el significado de la ciencia de la administración el pensador francés concilió el doble aspecto de ella: teoría y aplicación, señalando que la primera “demuestra el juego de la acción social” y la segunda consiste en “el arte de poner la acción en práctica”.

De aquí que, por extensión, señale que “La administración es por consiguiente ciencia y arte: ciencia para poner en claro la teoría de las relaciones sociales, y arte cuando tiene por objeto la práctica de esta teoría para la aplicación de estas leyes”,

Por supuesto que las aportaciones al desarrollo de las ciencias administrativas no sólo han sido hechas por pensadores individuales, sino que también diversas organizaciones han sido determinantes en su avance.

Por ejemplo, Mooney (1947) comenta que en el transcurso de los siglos, la Iglesia Católica estructuró su organización, su jerarquía de autoridad, su estado mayor (asesoría) y su coordinación funcional, y ahora cuenta con una organización jerárquica tan simple y eficiente, que su enorme organización mundial puede operar satisfactoriamente bajo el mando de una sola cabeza ejecutiva: el Papa, cuya autoridad coordinadora, según la Iglesia Católica, le fue delegada por una autoridad divina superior.

No obstante su perfil religioso, la estructura de la organización eclesiástica ha servido de modelo para muchas organizaciones que, ávidas de experiencias exitosas, han incorporado una infinidad de principios u normas administrativas utilizadas en la Iglesia Católica.

La organización militar de los ejércitos de la antigüedad y de la época medieval. El principio de unidad de mando, según el cual cada subordinado sólo puede tener

un superior –fundamental para la función de dirección-, es el núcleo central de todas las organizaciones militares de aquellas épocas.

La escala jerárquica, es decir, la escala de niveles de mando de acuerdo con el grado de autoridad y de responsabilidad correspondiente, es un elemento característico de la organización militar, utilizando en otras organizaciones.

La ampliación gradual de la escala de mando trajo también una correspondiente ampliación del grado de autoridad delegada: a medida que el volumen de operaciones militares aumentaba, crecía también la necesidad de delegar autoridad en los niveles más bajos dentro de la organización militar.

Todavía en la época de Napoleón (1769 - 1821), el general, al dirigir su ejército, tenía la responsabilidad de vigilar la totalidad del campo de batalla. Sin embargo, ante las batallas de mayor alcance, incluso de ámbito continental, el comando de las operaciones de guerra exigió, no nuevos principios de organización, sino la extensión de los principios entonces utilizados, lo que condujo a una planeación y control centralizados paralelos a las operaciones descentralizadas. Se pasó así a la centralización del mando y a la descentralización de la ejecución.

3.2. El Pensamiento Administrativo Sistemático y sus Enfoques.

A partir de 1776, con la invención de la máquina de vapor por James Watt (1736 – 1819) y su posterior aplicación en la producción, una nueva concepción del trabajo modificó por completo la estructura social y comercial de la época, provocando profundos y rápidos cambios de orden económico, político y social que, en un lapso aproximado de un siglo, fueron mayores que los ocurridos en el milenio anterior. A este periodo, se le conoce como de la Revolución Industrial, se inició en Inglaterra y se extendió por todo el mundo civilizado con rapidez.

Para la Teoría General de la Administración (TGA), la principal consecuencia de este proceso es el nacimiento de la organización y la empresa moderna con la

Revolución Industrial, gracias a una multitud de factores, entre los cuales pueden destacarse:

- a) La ruptura de las estructuras corporativas de la edad Media;
- b) El avance tecnológico, gracias a las aplicaciones de los progresos científicos a la producción.
- c) La sustitución de la producción artesanal por la industrial.

Para muchos autores, las ideas básicas de los economistas clásicos liberales constituyen los gérmenes iniciales del pensamiento administrativo de nuestros días. El principio de la especialización y el principio de la división del trabajo aparecen con interesantes referencias en el libro “La riqueza de las naciones”, de Adam Smith, publicado en 1776.

Para Adam Smith, el origen de la riqueza de las naciones reside en la división del trabajo y en la especialización de las tareas, preconizando el estudio de tiempos y movimientos que más tarde Taylor y Gilberth desarrollan como la base fundamental de la administración científica en los Estados Unidos. Adam Smith considera de gran importancia la planeación y la organización dentro de las funciones de la administración.

El siglo XIX fue testigo de un monumental desfile de innovaciones y cambios en el escenario empresarial. El mundo estaba cambiando, y las empresas también. Las condiciones para que surgiera la teoría administrativa estaban consolidándose paulatinamente.

Antes de 1850, pocas empresas europeas o norteamericanas habían establecido una estructura administrativa bien definida. Pocas eran las empresas que necesitaban los servicios de un administrador –o de algo parecido- de tiempo completo, pues las empresas industriales eran muy pequeñas.

Por lo general, eran negocios familiares en los que dos o tres parientes manejaban las actividades principales. Las empresas de la época (las agropecuarias, las mineras, las industrias textiles, los ferrocarriles, las constructoras, la de obtención y comercio de pieles, los nacientes bancos), formaban parte de un contexto demasiado rural, que no conocía la administración de empresas.

No obstante, los “creadores de imperios” (empire builders) empezaron a comprar e integrar gran número de empresas competidoras, proveedoras o distribuidoras, para defender sus intereses. Surgieron los primeros imperios industriales, verdaderos conglomerados de empresas que se volvieron demasiado grandes para ser dirigidos por los pequeños núcleos familiares. Después aparecen los gerentes profesionales, los primeros organizadores que se preocupaban más por la fábrica que por las ventas o las compras. Las empresas compraban materias primas y vendían sus productos a través de agentes comerciales, mayoristas o intermediarios. Hasta esa época, los empresarios encontraban que era mejor ampliar sus instalaciones que organizar una red de distribución y ventas. (Claude S. George, 1968).

El final del siglo XIX reveló el crecimiento de los grandes imperios corporativos y la expansión de la industria. La preocupación reinante se dirigió hacia los riesgos que significaban el elevado crecimiento sin tener una organización adecuada (Schandler, 1966).

Todos estos complejos factores completaron las condiciones propicias que permitieron establecer bases científicas para mejorar la práctica empresarial y el surgimiento de la teoría administrativa.

A principios del Siglo XX, se llevaron a cabo importantes trabajos sobre la administración. El estadounidense Frederick Taylor desarrolló la llamada escuela de la administración científica, la cual se preocupa por aumentar la eficiencia de la industria a través de la racionalización del trabajo de los obreros.

En Francia, Henry Fayol desarrolló la llamada teoría clásica, la cual se ocupa del aumento de la eficiencia de la empresa a través de su organización y de la aplicación de principios científicos generales de la administración. Las ideas de estos autores constituyen las bases del enfoque clásico o tradicional de la administración.

La escuela de la administración científica desarrollada en los Estados Unidos a partir de los trabajos de Taylor (1970), tenía como preocupación básica aumentar la productividad de las empresas mediante el aumento de la eficiencia en el nivel operacional, esto es, en el nivel de los obreros.

De allí, el énfasis en el análisis y la división del trabajo del obrero u operario, toda vez que las tareas del cargo y de quien lo desempeña, constituyen la unidad fundamental de la organización.

La atención se centra en el trabajo, en los movimientos necesarios para la ejecución de una tarea, en el tiempo estándar determinado para su ejecución. Ese cuidado analítico y detallado permite la especialización del operario y la reagrupación de los movimientos, operaciones, tareas, cargos, etc., que constituyen la llamada organización racional del trabajo. El énfasis en las tareas es la principal característica de la administración científica.

Por su parte, la corriente de los anatomistas y fisiologistas de la organización, denominada teoría clásica, desarrollada en Francia con los trabajos de Fayol, tuvo como principal preocupación aumentar la eficiencia de la empresa, a través de la forma y disposición de los órganos componentes de la organización (departamentos) y de sus interrelaciones estructurales.

De ahí, el énfasis de la anatomía (estructura) y en la fisiología (funcionamiento) de la organización (De Souza, B, 1971). La atención se fija en la estructura organizacional, en los elementos de la administración, en los principios generales

de la administración, en la departamentalización. Su principal característica es el énfasis en la estructura.

El enfoque típico de la escuela de la administración científica es el énfasis en las tareas. El nombre de esta escuela obedece al intento de aplicar los métodos de la ciencia a los problemas de la administración, con el fin de alcanzar elevada eficiencia industrial.

Los principales métodos científicos aplicables a los problemas de la administración son la observación y la medición. La escuela de la administración científica fue iniciada a comienzos del siglo pasado por el ingeniero norteamericano Frederick W. Taylor, a quien se considera fundador de la moderna Teoría General de la Administración.

Como pionero, el mayor mérito de Taylor está en su contribución para que se abordase de manera sistemática el estudio de la organización, lo cual no sólo revolucionó completamente la industria, también tuvo gran impacto sobre la administración.

Más que en términos de uno u otro de sus elementos, su obra debe evaluarse principalmente por la importancia de la aplicación de una metodología sistemática en el análisis y en la solución de los problemas de la organización.

Mientras que en los Estados Unidos, Taylor y otros ingenieros norteamericanos, desarrollaban la denominada administración científica, en 1961 surgía en rancia la llamada teoría clásica de la administración. Si la administración científica se caracterizaba por el énfasis en la tarea que realiza el obrero, la teoría clásica se caracterizaba por el énfasis en la estructura que una organización debe tener para lograr la eficiencia.

En realidad, el objetivo de ambas teorías era el mismo: la búsqueda de la eficiencia de las organizaciones según la administración científica, esa eficiencia se alcanzaba a través de la racionalización del trabajo del obrero y de la sumatoria de la eficiencia individual.

En la teoría clásica, por lo contrario, se parte del todo organizacional y de su estructura para garantizar la eficiencia en todas las partes involucradas, sean ellas órganos (secciones, departamentos, etc.) o personas (ocupantes de cargos y ejecutores de tareas).

La preocupación por entender la estructura de la organización con un todo constituye, sin duda, una ampliación sustancial del objeto de estudio de la TGA. Fayol, un ingeniero francés, fundador de la teoría clásica de la administración, parte de un enfoque sintético, global y universal de la empresa, iniciando así una concepción anatómica y estructural.

Para aclarar lo que son las funciones administrativas, Fayol define el acto de administrar como planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar. Las funciones administrativas comprenden los elementos de la administración, es decir, las funciones del administrador:

1. *Planear*: visualizar el futuro y trazar el programa de acción.
2. *Organizar*: construir tanto la estructura material como social de la empresa.
3. *Dirigir*: guiar y orientar al personal.
4. *Coordinar*: enlazar, unir, armonizar todos los actos y todos los esfuerzos colectivos.
5. *Controlar*: verificar que todo suceda de acuerdo con las reglas establecidas y las órdenes dadas.

En la década de 1930, aparecen en los Estados Unidos, la teoría de las relaciones humanas la cual da un enfoque humanístico a la teoría administrativa la cual sufre

una verdadera revolución conceptual: la transferencia del énfasis antes puesto en la tarea (por la administración científica) y en la estructura organizacional (por la teoría clásica de la administración) al énfasis en las personas que trabajan o que participan en las organizaciones.

Con el enfoque humanístico, la preocupación por la máquina y por el método de trabajo, por la organización formal y los principios de administración aplicables a los aspectos organizacionales, ceden prioridad a la preocupación por el hombre y su grupo social: de los aspectos técnicos y formales se pasa a los aspectos psicológicos y sociológicos.

Pero, a pesar del surgimiento de nuevas teorías, el enfoque clásico nunca ha sido totalmente sustituido, todos los enfoques posteriores mantienen partes o referencias de él. Todas las teorías que han aparecido después se han apoyado en el enfoque clásico, por ejemplo, el enfoque neoclásico es justamente la reivindicación de la teoría clásica debidamente actualizada y redimensionada a los problemas administrativos actuales y al tamaño de las organizaciones actuales.

En otros términos, la teoría neoclásica es exactamente la teoría clásica colocada en el modelo de las empresas de hoy, aprovechando la contribución de todas las demás teorías administrativas.

Peter Drucker (1974) destaca que “hoy en día está de moda menospreciar a Taylor y desacreditar su anticuada psicología, pero él fue el primero de quien se tenga noticia, que no aceptó el trabajo como un hecho cierto sino que lo examinó y estudió a fondo.

La manera como enfocó el trabajo sigue siendo un fundamento básico. Y aunque Taylor en su enfoque del trabajo haya sido un hombre del siglo XIX, partió de los objetivos sociales y no de la ingeniería ni del lucro. Lo que llevó a Taylor a su trabajo y le proporcionó la motivación de su existencia fue, en primer lugar, el

deseo de liberar al trabajador de la carga excesiva de trabajo, que destruye tanto el organismo como el alma.

Después, fue la esperanza de romper la ley de hierro de los salarios, de los economistas clásicos (incluso Marx), la cual condenaba al trabajador a la inseguridad económica y a resignarse a la miseria. La esperanza de Taylor –y eso en gran parte se consiguió en los países desarrollados- era hacer posible que el trabajador tuviera una vida digna, por medio de una mayor productividad de su trabajo”.

Los autores neoclásicos se preocupan por establecer normas de comportamiento administrativo. Los principios de administración que utilizaban los autores clásicos como “leyes” científicas son retomados por los neoclásicos como criterios más o menos elásticos. En la búsqueda de soluciones administrativas prácticas.

El estudio de la administración para algunos autores, se basa en la presentación y discusión de principios generales sobre cómo planear, cómo organizar, cómo dirigir y cómo controlar.

Cualquiera que sea la organización –una industria, el gobierno, la Iglesia, el ejército, un supermercado, etc. –a pesar de las diferentes actividades involucradas, los problemas administrativos de seleccionar jefes, de establecer planes y directrices, de evaluar resultados, de coordinar y controlar operaciones para el alcance de los objetivos deseados que son relativamente comunes.

Los neoclásicos, a pesar de basarse mucho en la teoría clásica, recogen el contenido de casi todas las teorías administrativas a saber:

- a) *De la teoría de las relaciones humanas*: los conceptos de organización informal, de dinámica de grupos, de comunicaciones, de liderazgo, así

como también la apertura democrática iniciada por esta teoría administrativa.

- b) *De la teoría de la burocracia:* el énfasis en los principios y normas formales de la organización, la organización jerárquica y los aspectos relativos a la autoridad y responsabilidad.
- c) *De la teoría estructuralista:* la perspectiva de la organización dentro de una sociedad de organizaciones, las relaciones entre organización y ambiente externo, el estudio comparativo de las organizaciones a través de sus estructuras, la adopción paralela y simultánea de conceptos relativos a la organización formal (típicos de la teoría clásica), al lado de conceptos relativos a la organización informal (típicos de la teoría de las relaciones humanas) intentando hacerlos compatibles, como también el estudio de los objetivos organizaciones y los objetivos individuales, sus conflictos y posibilidades de integración.
- d) *De la teoría del comportamiento:* conceptos recientes sobre motivación humana, estilos de administración, la teoría de las decisiones, el comportamiento humano en las organizaciones, los conflictos organizacionales, el juego entre objetivos organizacionales y objetivos individuales y el equilibrio organizacional como sistema de recompensas y contribuciones.
- e) *De la teoría matemática:* como un intento de aplicación de la investigación operacional y sus métodos de cuantificación, el enfoque de medición de resultados y el estudio de las decisiones cuantitativas y programables.
- f) *De la teoría de sistemas:* el enfoque de la organización como un sistema compuesto de múltiples subsistemas, su integración y reciprocidad, las demandas del ambiente externo, la retroacción de las consecuencias y el ciclo de eventos que constituyen la administración.

Según la teoría neoclásica, las funciones del administrador corresponden a los elementos de la administración que Fayol definiera en su tiempo (prever, organizar,

comandar, coordinar y controlar), con una apariencia actualizada. Basicamente, las funciones del administrador son: planeación, organización, dirección y control.

El desempeño de esas cuatro funciones básicas constituye el llamado proceso administrativo.

Planeación.

Las organizaciones no trabajan sobre la base de la improvisación. En ellas casi todo se planea con anticipación. La planeación figura como la primera función administrativa, precisamente por ser la que sirve como base para las demás funciones. La planeación es la función administrativa que determina anticipadamente cuáles son los objetivos que deben alcanzarse y qué debe hacerse para alcanzarlos. Se trata, entonces, de un modelo teórico para la acción futura. Empieza por la determinación de los objetivos y detalla los planes necesarios para alcanzarlos de la mejor manera posible.

Planear es definir los objetivos y escoger anticipadamente el mejor curso de acción para alcanzarlos. La planeación define a dónde se pretende llegar, lo que debe hacerse, cuándo, cómo y en qué secuencia.

Existen tres niveles diferentes de planeación: la planeación estratégica, la táctica y la operacional.

La planeación estratégica: es la planeación más amplia de la organización. Sus principales características son:

- Está proyectada a largo plazo, con sus efectos y consecuencias previstos a varios años;
- Considera a la organización como una totalidad, abarca todos los recursos y áreas de actividad, y se preocupa por trazar los objetivos a cursos y áreas de actividad, y se preocupa por trazar los objetivos a nivel organizacional;

- Es definida por la cima de la organización y corresponde al plan mayor, al cual están subordinados todos los demás.

La planeación táctica: es la planeación efectuada a nivel de departamento. Sus principales características son:

- Está proyectada para el mediano plazo, generalmente para el ejercicio anual;
- Considera cada departamento, abarca sus recursos específicos y se preocupa por alcanzar los objetivos del departamento;
- Es definida en cada departamento de la empresa.

La planeación operacional: es la planeación efectuada para cada tarea o actividad. Sus principales características son:

- Está proyectada para el corto plazo, para lo inmediato;
- Considera cada tarea o actividad aisladamente y se preocupa por alcanzar metas específicas;
- Está definida para cada tarea o actividad.

Organización

La palabra organización puede adoptar varios significados:

1. Organización como una unidad o entidad social, en la cual las personas interactúan entre sí para alcanzar objetivos específicos. En este sentido, la palabra organización significa cualquier cometido humano moldeado intencionalmente para alcanzar determinados objetivos. Las empresas constituyen ejemplos de organización social. Desde este punto de vista, la organización puede verse bajo dos aspectos diferentes:

- a) *Organización formal*: es la organización basada en una división de trabajo racional, que especializa órganos y personas en determinadas actividades. Por tanto, es la organización planeada o la que está definida en el organigrama, instituida por la dirección y comunicada a todos por medio de los manuales de organización. Es la organización formalizada oficialmente.
- b) *Organización informal*: es la organización que emerge espontánea y naturalmente entre las personas que ocupan posiciones en la organización formal, a partir de las relaciones humanas que se dan al desempeñarse en sus cargos. Se forma a partir de las relaciones de amistad (o de antagonismo) y del surgimiento de grupos informales que no aparecen en el organigrama ni en ningún otro documento formal.

- 2. Organización como función administrativa y parte integrante del proceso administrativo. En este sentido, la organización significa el acto de organizar, estructurar e integrar los recursos y los órganos pertinentes de su administración y establecer las relaciones entre ellos y las atribuciones de cada uno.

Dirección

La dirección constituye la tercera función administrativa –que sigue a la planeación y organización-. Definida la planeación y establecida la organización, falta hacer que las cosas marchen y acontezcan.

Éste es el papel de la dirección: accionar y dinamizar a la organización. La dirección está relacionada con la acción y tiene mucho que ver con las personas. Está directamente relacionada con la actuación sobre los recursos humanos de la empresa.

Las personas necesitan aplicarse en sus cargos y funciones, entrenarse, guiarse y motivarse para alcanzar los resultados que se esperan de ellas. La función de la dirección se relaciona directamente con la manera por la cual el objetivo o los objetivos deben alcanzarse, por medio de la actividad de las personas que componen la organización.

Así, la dirección es la función administrativa que se refiere a las relaciones interpersonales de los administradores en todos los niveles de la organización y sus respectivos subordinados. Para que la planeación y la organización puedan ser eficaces, necesitan ser dinamizadas y complementada por la orientación que se dé a las personas, mediante una adecuada comunicación y habilidad de liderazgo y de motivación.

Para dirigir a los subordinados, el administrador –en cualquier nivel de la organización en que se esté situado- necesita comunicar, liderar y motivar. Como no existen empresas sin personas, la dirección constituye una de las más complejas funciones administrativas por el hecho de implicar orientación, asistencia para la ejecución, comunicación, motivación, en fin, todos los procesos por medio de los cuales los administradores procuran influenciar a sus subordinados para que se comporten según las expectativas y consigan alcanzar los objetivos de la organización.

Control

La finalidad del control es asegurar que los resultados de aquellos que se planeó, organizó y dirigió, se ajuste, tanto como sea posible, a los objetivos previamente establecidos. La esencia del control reside en la verificación de si la actividad controlada está alcanzando o no los objetivos, con los resultados deseados. El control consiste, fundamentalmente, en el proceso que guía toda actividad, hacia un fin determinado.

A comienzos del siglo pasado, Max Weber, sociólogo alemán, publicó una extensa bibliografía acerca de las grandes organizaciones de su época. Le dio el nombre de burocracias u consideró el siglo XX como el siglo de las burocracias, pues creía que éstas eran las organizaciones características de una nueva época, plena de nuevos valores y de nuevas exigencias.

El modelo burocrático de organización surgió como reacción contra la crueldad, el nepotismo y los juicios tendenciosos y parcializados, típicos de las prácticas administrativas, inhumanas e injustas, del inicio de la Revolución Industrial (Bennis y Slater, 1968). La forma burocrática de administración se difundió rápidamente en todos los tipos de organizaciones humanas, como la industrias, las empresas de prestación de servicios, las oficinas públicas y las entidades gubernamentales, las organizaciones educativas, militares, religiosas, filantrópicas, etcétera.

Con la aparición de las burocracias, su crecimiento y su proliferación, la teoría administrativa –hasta entonces eminentemente introspectiva y orientada solamente hacia los fenómenos internos de la organización- ganó una nueva dimensión, a través del enfoque estructuralista: además del enfoque intra-organizacional surgió el enfoque inter-organizacional.

La visión estrecha limitada de los aspectos internos de la organización paso a ensancharse y a sustituirse por una visión más amplia, involucrando a la organización, y a sus relaciones con otras organizaciones, dentro de una sociedad mayor. A partir de allí, el enfoque estructuralista se impone definitivamente sobre el enfoque clásico y el enfoque de las relaciones humanas.

La teoría de la burocracia se desarrolló dentro de la administración hacia la década de 1940, en función principalmente de los siguientes aspectos. (Brand, 1941):

- a) La fragilidad y parcialidad tanto de la teoría clásica como de la teoría de las relaciones humanas, opuestas y contradictorias entre sí, pero sin posibilitar un enfoque global, integrado y totalizador de los problemas organizacionales. Ambas revelaban dos puntos de vista extremistas e incompletos sobre la organización, creando la necesidad de un enfoque más amplio y completo, tanto de la estructura como de los participantes de la organización.
- b) Se hizo necesario un modelo de organización racional, capaz de caracterizar todas las variables involucradas, así como el comportamiento de los miembros participantes en ella, aplicable no sólo a la fábrica sino a todas las formas de organización humana.
- c) El creciente tamaño y complejidad de las empresas exigió modelos organizacionales mejor definidos. Algunos historiadores verificaron que la “industria en gran escala depende de la organización, de la administración y del gran número de personas con diferentes habilidades. Millares de hombres y mujeres deben situarse en diferentes sectores de producción y en diferentes niveles jerárquicos: los ingenieros y administradores en la cima de la pirámide y los obreros en la base y, por tanto, deben ejecutar tareas específicas, y ser dirigidos y controlados”.
- d) El resurgimiento de la sociología de la burocracia, a partir del descubrimiento de los trabajos de Max Weber su creador. Según esta teoría, se puede pagar a un hombre para que actúe y se comporte de cierta manera predeterminada, la cual debe explicársele exacta y minuciosamente, impidiéndosele, en teoría, que sus emociones interfieran con su desempeño. La sociología de la burocracia propuso un modelo de organización y los administradores no tardaron en intentar aplicarlo a sus empresas en la práctica. A partir de allí surge la teoría de la burocracia en la administración.

Según el concepto popular, la burocracia se presenta generalmente como una empresa u organización en donde el papeleo se multiplica y crece, impidiendo soluciones rápidas o eficientes.

El término también se emplea para designar el apego de los funcionarios a los reglamentos y rutinas, de tal modo, que se produce ineficiencia en la organización. Los legos llegaron a denominar burocracia a los efectos del sistema (disfunciones) y no al sistema en sí mismo.

El concepto de burocracia para Max Weber es exactamente lo contrario: es la organización eficiente por excelencia. Para lograr esa eficiencia, la burocracia necesita describir anticipadamente y hasta con mínimos detalles la manera como deberán hacerse las cosas.

Según Weber (1947), la burocracia tiene las siguientes características principales:

1. Carácter legal de las normas y reglamentos.
2. Carácter formal de las comunicaciones.
3. Carácter racional y división del trabajo.
4. Impersonalidad en las relaciones.
5. Jerarquía de autoridad
6. Rutinas y procedimientos estandarizados.
7. Competencia técnica y meritocrática.
8. Especialización de la administración, independientemente de los propietarios.
9. Profesionalización de los participantes.
10. Completa previsión del funcionamiento.

Para Weber, las ventajas de la burocracia son:

1. Racionalidad en relación con el logro de los objetivos de la organización.

2. Precisión en la definición del cargo y en la operación, por el conocimiento exacto de los deberes.
3. Rapidez en las decisiones, pues cada uno conoce lo que debe hacerse y quién debe hacerlo. Las órdenes y documentos se tramitan a través de canales preestablecidos.
4. Univocidad de interpretación garantizada por la reglamentación específica y escrita. Por otro lado, la información es discreta, pues se suministra sólo a quien debe recibirla.
5. Uniformidad de rutinas y procedimientos que favorece la estandarización y la reducción de costos y de errores, pues los procedimientos se definen por escrito.
6. Continuidad de la organización a través de la sustitución del personal que se retira. Además de esto, los criterios de selección y escogencia de personal se basan en la capacidad y en la competencia técnica.
7. Reducción de la fricción entre las personas, pues cada funcionario conoce aquello que se exige de él y cuáles son los límites entre sus responsabilidades y las de los demás.
8. Consistencia, pues los mismos tipos de decisión deben tomarse en las mismas circunstancias.
9. Subordinación de los más nuevos con respecto a los más antiguos, dentro de una forma escrita y bien conocida, de modo que el superior pueda tomar decisiones que afecten al nivel más bajo.
10. Confiabilidad, pues el negocio es conducido de acuerdo con reglas conocidas, y un gran número de casos similares se tratan metódicamente dentro de la misma manera sistemática. Las decisiones son previsibles y el proceso decisorio. Por ser impersonal el sentido de excluir sentimientos

irracionales, como amor, ira y preferencias personales, elimina la discriminación personal.

11. Existen beneficios desde el punto de vista de las personas en la organización, pues la jerarquía es formalizada, el trabajo es dividido entre las personas de manera ordenada, éstas son entrenadas para volverse especialistas en sus campos particulares, pudiendo hacer carrera dentro de la organización, en función de su mérito personal y su competencia técnica.

Sin embargo, para Merton (1952), cuando el hombre participa de la burocracia, hace que toda la previsión del comportamiento humano, que debería ser la mayor consecuencia de la organización, escape al modelo preestablecido. Se verifica, entonces lo que Merton llamó disfunciones de la burocracia, es decir, anomalías e imperfecciones en el funcionamiento de la burocracia. Cada disfunción es el resultado de algún desvío o exageración de una de las características del modelo burocrático explicado por Weber. Cada disfunción es una consecuencia no prevista por el modelo weberiano.

Las disfunciones de la burocracia son básicamente las siguientes:

1. Interiorización de las normas y exagerado apego a los reglamentos.
2. Exceso de formalismo y de papeleo.
3. Resistencia al cambio.
4. Despersonalización de las relaciones.
5. Jerarquización como base del proceso de decisión.
6. Superconformidad con rutinas y procedimientos.
7. Exhibición de señales de autoridad.

8. Dificultad en la atención a clientes y conflictos con el público.

A partir de la década de los años 50 se desarrolló, inicialmente en los Estados Unidos, una nueva concepción de la administración, que introdujo nuevos conceptos, nuevas variables y, sobre todo, una nueva visión de la teoría administrativa basada en el comportamiento humano en las organizaciones.

El enfoque del comportamiento (Simon, 1945) marca el más fuerte énfasis de las ciencias del comportamiento en la teoría administrativa y en la búsqueda de soluciones democráticas y flexibles a los problemas organizaciones. Mientras la sociología influyó profundamente en el estructuralismo –y más específicamente la sociología organizacional-, el enfoque el comportamiento se originó en las ciencias de la conducta, en especial la psicología organizacional.

Las ciencias del comportamiento han brindado a la teoría administrativa una multiplicidad de conclusiones acerca de la naturaleza y características del hombre:

1. El hombre es un animal social dotado de necesidades. Entre esas necesidades sobresalen las necesidades gregarias, que lo conducen a desarrollar relaciones cooperativas e interdependientes que le permiten vivir en grupos o en organizaciones sociales.
2. El hombre es un animal dotado de un sistema psíquico y tiene capacidad de organizar sus precepciones en un todo integrado. Ese sistema psíquico hace posible una organización perceptiva y cognoscitiva común a todo hombre.
3. El hombre tiene capacidad de articular lenguaje con raciocinio abstracto; en otros términos, el hombre tiene capacidad de comunicación.
4. El hombre es un animal dotado de aptitudes para aprender: puede cambiar su comportamiento y actitudes hacia estándares más elevados y eficaces.

5. El comportamiento humano está orientado hacia objetivos muy complejos y variables. De allí la importancia de comprender los objetivos humanos básicos en la sociedad, para comprender con claridad el comportamiento del hombre.
6. El hombre se caracteriza por un patrón dual de comportamiento: puede cooperar, pero también puede competir con los otros. Cooperar cuando sus objetivos individuales sólo pueden alcanzarse a través del esfuerzo común colectivo; compete cuando sus objetivos son disputados y pretendidos por otros. El conflicto se hace parte virtual de todos los aspectos de la vida humana.

La teoría del comportamiento (o teoría behaviorista) significó una nueva dirección y un nuevo enfoque de la teoría administrativa: el enfoque de las ciencias del comportamiento, el abandono de las posiciones normativas y prescriptivas de las teorías anteriores (teoría clásica, teoría de las relaciones humanas y teoría de la burocracia) y la adopción de posiciones explicativas y descriptivas. El énfasis permanece en las personas.

Para explicar el comportamiento organizacional, la teoría del comportamiento se fundamenta en la conducta individual de las personas. Para poder explicar cómo se comportan las personas, se hace necesario el estudio de la motivación humana. De esta manera, uno de los temas fundamentales de la teoría del comportamiento, en la administración, es la motivación humana, campo en el cual la teoría administrativa recibió una voluminosa contribución.

Con la teoría de las relaciones humanas verificamos que el hombre es considerado un animal complejo dotado de necesidades complejas y diferenciadas, que orientan y dinamizan el comportamiento humano en dirección a ciertos objetivos personales.

Una vez que una necesidad es satisfecha, surge otra en su lugar, en un proceso continuo, que no tiene fin, desde el nacimiento hasta la muerte de las personas. Los autores behavioristas constataron que el administrador necesita conocer las necesidades humanas, con el fin de comprender mejor el comportamiento del hombre y utilizar la motivación como un poderoso medio para mejorar la calidad de vida dentro de las organizaciones.

En la década de 1960, en Estados Unidos se desarrollaron trabajos que hicieron énfasis en el desarrollo planeado de las organizaciones, el cual fue conocido como Desarrollo Organizacional (D.O.). Este movimiento surgió a partir de 1962, no como el resultado del trabajo de un autor único sino como un complejo conjunto de ideas respecto del hombre, de la organización y del ambiente, orientado a propiciar el crecimiento y desarrollo según sus potencialidades.

En sentido estricto, el D.O. es un resultado práctico y operacional de la teoría del comportamiento orientada hacia el enfoque sistémico. El D.O. también busca aplicar las ciencias del comportamiento a la administración.

Los diversos modelos de D.O. consideran básicamente cuatro variables:

- a) El ambiente, centrado en aspectos tales como la turbulencia ambiental, la explosión del conocimiento, de la tecnología y de las comunicaciones y en el impacto de esos cambios sobre las instituciones y los valores sociales.
- b) La organización, tomando en cuenta el impacto debido a la turbulencia ambiental y las características necesarias de dinamismo y flexibilidad organizacional para sobrevivir en un ambiente dinámico y cambiante, donde surgen nuevas tecnologías, nuevos valores sociales, nuevas expectativas, donde los productos tienen vida más corta.
- c) El grupo social, considerando aspectos de liderazgo, comunicación, relaciones interpersonales y conflictos.
- d) El individuo, resaltando las motivaciones, actitudes y necesidades.

Estas cuatro variables básicas son abordadas con una especial atención en su interrelación e interdependencia.

De este modo, los diversos autores analizan las cuatro variables básicas, ambiente, organización, grupo e individuo, para poder explorar su interdependencia, diagnosticar la situación e intervenir en las variables estructurales o en las del comportamiento, para que un cambio permita lograr tanto los objetivos organizacionales como los individuales.

Los conceptos de los que parte el D.O. son:

- a) *Un nuevo concepto de organización:* según Lawrence y Lorsch (1972) una organización es la coordinación de diferentes actividades de participantes individuales con la finalidad de efectuar transacciones planeadas con el ambiente.
- b) *Concepto de cultura organizacional:* todo pueblo tiene su propia cultura. De la misma manera, toda organización tiene la suya. Se denomina “cultura organizacional” al modo de vida propio de cada organización desarrolla en sus miembros. La cultura de una organización no es estática, sino que experimenta alteraciones con el transcurso del tiempo, dependiendo de las condiciones internas y externas. Algunas organizaciones logran renovar constantemente su cultura manteniendo su integridad y su personalidad, en tanto que otras permanecen con su cultura atada a patrones obsoletos y pasados de moda. Cambiar la estructura organizacional no es suficiente para cambiar una organización, la única manera viable de cambiarla es cambiar su cultura.

Además de la cultura organizacional, los autores del D.O. enfatizan en el clima organizacional, el cual constituye el medio interno de una organización y su atmósfera psicológica particular.

- c) *Concepto de cambio*: el desarrollo organizacional es necesario siempre que la organización compita y luche por su supervivencia en condiciones cambiantes. Todo cambio es un problema que debe solucionarse en forma racional y eficiente. Cada época desarrolla la forma organizacional más adecuada y característica para su naturaleza. Los cambios que están ocurriendo en el mundo moderno hacen necesario revitalizar y reconstruir nuestras organizaciones. Estas tienen que adaptarse a los cambios del ambiente. Los cambios organizacionales no deben dejarse al azar, a la inercia o a la improvisación, sino que deben planearse.
- d) *Concepto de desarrollo*: la tendencia natural de toda organización es crecer y desarrollarse. El desarrollo es un proceso lento y gradual que conduce al exacto conocimiento de la organización y a la plena realización de sus potencialidades. Así, el desarrollo de una organización le permite:

- Un conocimiento profundo y real de sí misma y de sus posibilidades.
- Un conocimiento profundo y real del medio ambiente en que opera.
- Una planeación adecuada y una ejecución exitosa de las relaciones con el medio ambiente y con sus participantes.
- Una estructura interna suficientemente flexible con las condiciones para adaptarse en el tiempo a los cambios que ocurren tanto en el medio ambiente con el cual se relaciona como entre sus participantes.
- Los medios suficientes de información sobre el resultado de esos cambios y de lo adecuado de su respuesta adaptativa.

El D.O. es una respuesta de organización a los cambios. Es un esfuerzo educacional muy complejo, destinado a cambiar las actitudes, los valores, los comportamientos y la estructura de la organización, de tal modo que ésta pueda

adaptarse mejor a las nuevas coyunturas, mercados, tecnologías, problemas y desafíos que surgen constantemente en progresión creciente.

La tecnología del desarrollo organizacional consiste en una serie de técnicas y métodos cuya cantidad aumenta rápidamente, y que surgió de las ciencias del comportamiento.

El D.O. no pretende limitarse a la solución de problemas específicos y actuales, sino desarrollar nuevos aprendizajes organizacionales y nuevas maneras de enfrentar y tratar con problemas. Pretende mejorar los medios de interacción entre los sistemas técnico, administrativo y personal-cultural, como también los medios a través de los cuales la organización se relaciona con el ambiente externo.

La tecnología del D.O. está básicamente orientada hacia nuevas maneras a abordar asuntos organizacionales. En este sentido, el D.O. constituye un proceso que consta de tres etapas: recolección de datos, diagnóstico organizacional e intervención, propiamente dicha (Margulies y Raia, 1972).

En la década de 1950, el biólogo alemán Ludwing von Bertalanffy (1976) elaboró una teoría interdisciplinaria capaz de trascender los problemas exclusivos de cada ciencia y de proporcionar principios (sean físicos, biológicos, psicológicos, sociológicos, químicos, etc.) y modelos generales para todas las ciencias involucradas, de modo tal que los descubrimientos efectuados en cada ciencia puedan utilizarlos las demás.

Esa teoría interdisciplinaria –denominada teoría general de sistemas- permite mayor aproximación entre las fronteras de las diversas ciencias y llena los espacios vacíos entre éstas. Dicha teoría es especialmente totalizante, puesto que los sistemas no se pueden entender plenamente sólo mediante el análisis separado y exclusivo de cada una de sus partes.

Ella se basa en la comprensión de la dependencia recíproca de todas las disciplinas y de la necesidad de que se integren. De este modo, las diversas ramas del conocimiento consideraron sus objetivos de estudio como sistemas, incluso en la administración.

El enfoque sistémico de la administración comprende tres partes:

1. La cibernética

La cibernética fue creada por Norbert Wiener en los años 1943-1947 y se le conoce como la ciencia de la comunicación y del control, ya sea en el integra y da coherencia a los sistemas, y el control es el que regula su comportamiento. La cibernética comprende los procesos y sistemas de transformación de la información y su concreción en procesos físicos, fisiológicos, psicológicos, etc., de transformación de la información. Su núcleo son los sistemas de procesamiento de los mensajes.

La cibernética permite que los conocimientos y los descubrimientos de una ciencia puedan tener condiciones para se aplicados a otras. Es una ciencia interdisciplinaria que ofrece sistemas de organización y de procesamiento de información y controles que auxilian a las otras ciencias.

Los aspectos operacionales de la cibernética se relacionan con cualquier campo científico de estudio, pero sus aspectos formales buscan una teoría general que a pesar de abstraerse de todos los campos de aplicación, sea apropiada para todos ellos.

Bertalanffy destaca que “la cibernética es una teoría de los sistemas de control basada en la comunicación (transferencias de información) entre el sistema y el medio y dentro del sistema, y del control (retroalimentación) de la función de los sistemas con respecto al ambiente”.

El campo de estudio de la cibernética son los sistemas. Sistema “es cualquier conjunto de elementos que están dinámicamente relacionados” (Stafford, 1969). Para este autor, “el universo parece estar formado por conjuntos de sistemas, cada cual contenido a su vez en otro aún mayor, a la manera de un conjunto de ladrillos en una construcción”.

Desde un punto de vista más práctico, puede definirse un sistema como un conjunto de elementos dinámicamente relacionados entre sí, realizando una actividad para alcanzar un objetivo, operando sobre insumos (información, energía o materia) y proveyendo productos (información, energía o materia) procesados. Los elementos, las relaciones entre ellos y los objetivos constituyen los aspectos fundamentales en la definición de un sistema.

2. La teoría matemática de la administración.

Durante los últimos 30 años la teoría de la administración ha recibido innumerables contribuciones de la matemática bajo la forma de modelos matemáticos capaces de proporcionar soluciones a los problemas empresariales, ya sea en las áreas de recursos humanos, producción, comercialización, finanzas o en la misma área de la administración general.

Buena parte de las decisiones administrativas pueden tomarse con base en las soluciones sustentadas en ecuaciones matemáticas que simulan situaciones reales, que obedecen a determinadas “leyes” o regularidades.

La teoría matemática aplicada a problemas administrativos es más conocida como Investigación de Operaciones (I.O.). El campo de investigación de operaciones procede de la administración científica, mejorada por métodos más refinados (principalmente matemáticos): la tecnología computacional y una orientación dirigida hacia problemas más amplios (Kast y Rosenzweig, 1976). La I.O. adopta

el método científico como estructura para la solución de problemas, haciendo mayor énfasis en el juicio objetivo que en el subjetivo.

La I.O. se considera simplemente una “teoría de las decisiones aplicadas”. “La investigación de operaciones utiliza cualquier medio científico, matemático o lógico, para hacer frente a los problemas que se presentan cuando el ejecutivo busca razonar eficazmente para enfrentar sus problemas de decisión” (Churchman, *et al.*, 1957).

En su sentido más amplio, la I.O. puede ser caracterizada como la aplicación de métodos científicos, técnicas científicas e instrumentos científicos a problemas que involucran operaciones de sistemas, de modo tal que se provea a los ejecutivos responsables de las operaciones, con soluciones óptimas para los problemas. La I.O. incorpora el enfoque sistémico al reconocer que las variables internas y externas en los problemas de decisión son interrelacionadas e interdependientes.

La I.O. utiliza un modelo de acción desarrollado analíticamente siguiendo una metodología lógica y, cuando es practicable, matemática. Aunque exista diversidad en las definiciones sobre la I.O., hay unanimidad en cuanto a la comprensión de su objetivo: proveer bases racionales para la toma de decisiones en las organizaciones.

La I.O. busca que el proceso decisorio en las organizaciones, ya sean industria, prestadoras de servicios, militares, gubernamentales, etc., sea científico, más racional y más lógico.

3. La teoría de sistemas.

La teoría general de sistemas –que surgió de los trabajos del biólogo alemán Ludwig von Bertalanffy- afirma que las propiedades de los sistemas no pueden describirse significativamente en términos de sus elementos separados. La

comprensión de los sistemas sólo ocurre cuando se estudian globalmente, involucrando todas las interdependencias de sus partes. El agua es diferente del hidrógeno y del oxígeno. El bosque es diferente de cada uno de sus árboles.

La TGS se fundamenta en tres premisas básicas:

- a) Los sistemas existen dentro de sistemas. Las moléculas existen dentro de las células, las células dentro de tejidos, los tejidos dentro de órganos, los órganos dentro de organismos, los organismos dentro de colonias, las colonias dentro de culturas primarias, las culturas dentro de conjuntos mayores de culturas, y así sucesivamente.
- b) Los sistemas son abiertos. Esta premisa es consecuencia de la anterior. Cada sistema que se examine, excepto el menor o el mayor, recibe y descarga algo en los otros sistemas, generalmente en aquellos que le son contiguos. Los sistemas abiertos se caracterizan por un proceso de intercambio infinito con su ambiente, que son los otros sistemas. Cuando el intercambio cesa, el sistema se desintegra, es decir, pierde sus fuentes de energía.
- c) Las funciones de un sistema dependen de su estructura. Para los sistemas biológicos y mecánicos esta afirmación es intuitiva. Los tejidos musculares, por ejemplo, se contraen porque están constituidos por una estructura celular que permite contracciones.

Es evidente que “las teorías tradicionales de la organización humana han propendido por ver la organización humana como un sistema cerrado. Esa tendencia ha llevado a no considerar los diferentes ambientes organizacionales y la naturaleza de la dependencia organizacional con relación al ambiente.

También llevó a una excesiva concentración en los principios de funcionamiento organizacional interno, con la consiguiente falla en el desarrollo y la comprensión de

los procesos de retroalimentación que son esenciales para la supervivencia” (Katz y Khan, 1970).

La teoría de sistemas penetró rápidamente en la teoría administrativa por dos razones básicas:

- a) Por una parte, debido a la necesidad de una síntesis y de una integración mayor de las teorías que la precedieron, esfuerzo que se intentó con bastante éxito con la aplicación de las ciencias del comportamiento al estudio de la organización desarrollado por los behavioristas.
- b) Por otra parte, la matemática y la cibernética, especialmente la tecnología de la información, trajeron inmensas posibilidades de desarrollo y operacionalización de las ideas que convergían hacia una teoría de sistemas aplicada a la administración.

La palabra sistema tiene muchas connotaciones: “un conjunto de elementos interdependientes e interactuantes; un grupo de unidades combinadas que forma un todo organizado y cuyo resultado es mayor que el resultado que las unidades podrían tener si funcionaran independientemente.

El ser humano, por ejemplo, es un sistema que consta de varios órganos y miembros, y solamente cuando éstos funcionan de modo coordinado, el hombre es eficaz. De igual manera, se puede pensar que la organización es un sistema que consta de varias partes interactuantes”.

En realidad, el sistema es “un todo organizado o complejo; un conjunto o combinación de cosas o partes, formando un todo complejo o unitario” (Johnson, *et al.*, 1968).

Existe una gran diversidad de sistemas y una amplia gama de tipologías para clasificarlos, de acuerdo con ciertas características básicas.

1. En cuanto a su constitución, los sistemas pueden ser:
 - a) Sistemas físicos o concretos, cuando están compuestos por equipos, por maquinaria y por objetos y cosas reales. En resumen, cuando están compuestos de hardware. Pueden describirse en términos cuantitativos de desempeño.
 - b) Sistemas abstractos, cuando están compuestos por conceptos, planes, hipótesis e ideas. Aquí, los símbolos representan atributos y objetos, que muchas veces sólo existen en el pensamiento de las personas. En resumen, cuando se componen de software.

2. En cuanto a su naturaleza, los sistemas pueden ser:
 - a) *Sistemas cerrados*: son los que no presentan intercambio con el ambiente que los rodea, pues son herméticos a cualquier influencia ambiental. Así, los sistemas cerrados no reciben ninguna influencia del ambiente, y por otra parte, tampoco lo influyen. No reciben ningún recurso externo y no producen nada que sea enviado hacia fuera. En rigor, no existen sistemas cerrados, en la acepción precisa del término. Los autores han dado el nombre de sistema cerrado a aquellos sistemas cuyo comportamiento es totalmente determinístico y programado y que operan con muy pequeño intercambio de materia y energía con el ambiente. El término también es utilizado para los sistemas completamente estructurados, donde los elementos y relaciones se combinan de una manera peculiar y rígida produciendo una salida (resultado, producto) invariable. Son los llamados sistemas mecánicos, como máquinas y equipos.
 - b) *Sistemas abiertos*: son los sistemas que presenta relaciones de intercambio con el ambiente, a través de entradas (insumos) y salidas (productos). Los sistemas abiertos intercambian materia y energía regularmente con el ambiente. Son eminentemente adaptativos, es decir, para sobrevivir deben reajustarse constantemente a las condiciones del medio. Mantienen un

juego recíproco con las fuerzas del ambiente y la calidad de su estructura se optimiza cuando el conjunto de elementos del sistema se organiza, aproximándose a una operación adaptativa. La adaptabilidad es un continuo proceso de aprendizaje y de auto-organización.

El concepto de sistema abierto puede aplicarse a través de enfoques a diversos niveles: a nivel del individuo, del grupo, de la organización y de la sociedad, yendo desde un microsistema hasta un suprasistema. En términos más amplios, va de la célula al universo.

La descripción del sistema abierto es exactamente aplicable a una organización empresarial. Una empresa es un sistema creado por el hombre, que mantiene una interacción dinámica con su ambiente, ya sea con los clientes, los proveedores, los competidores, las entidades sindicales, los órganos gubernamentales o muchos otros agentes externos.

Influye sobre el ambiente y recibe influencias de éste. Además, es un sistema integrado por diversas partes relacionadas entre sí, que trabajan en armonía unas con otras, con el propósito de alcanzar una serie de objetivos, tanto de la organización como de sus participantes.

En resumen, el sistema abierto “puede ser comprendido como un conjunto de partes en constante interacción (lo cual resalta la característica de interdependencia de las partes) constituyendo un todo sinérgico (el todo es mayor que la suma de las partes), orientado hacia determinados propósitos (con comportamiento teleológico, es decir, orientado hacia los fines) y en permanente relación de interdependencia que debe entenderse como la doble capacidad de influenciar el medio externo y de ser influenciado por él) (Nascimento, 1972).

Como sistema, la organización está continuamente sometida a un cambio dinámico y requiere de un equilibrio. Cada organización está imbuida por los

valores dominantes de su ambiente. Los miembros de una organización son simultáneamente miembros de muchos otros grupos, que compiten entre sí o mantienen una lealtad complementaria. Su posición de poder dentro de las organizaciones depende mucho de sus relaciones con tales grupos (Gross, 1973).

Lawrence y Lorsch (1973) llevaron a cabo una investigación sobre la oposición organización-ambiente, la cual marca el surgimiento de la teoría contingencial, cuyo nombre derivó de esta investigación. Preocupados por las características que deben tener las empresas para enfrentar con eficiencia las diferentes condiciones externa, tecnológicas y de mercado, hicieron una investigación comparando diez empresas en tres diferentes medios industriales.

La teoría contingencial enfatiza que no hay nada absoluto en las organizaciones ni en la teoría administrativa: todo es relativo y siempre depende de algún factor. El enfoque contingencial explica que hay una relación funcional entre las condiciones del ambiente y las técnicas administrativas apropiadas para alcanzar eficazmente los objetivos de la organización.

En esta relación funcional, las variables ambientales se consideran variables independientes en tanto que las técnicas administrativas se toman como variables dependientes. En realidad no existe causalidad directa entre estas variables dependientes e independientes ya que el ambiente no genera las técnicas administrativas.

En vez de la relación causa-efecto, entre las variables independientes del ambiente y las variables administrativas dependientes, existe una relación funcional del tipo “si... entonces”, mediante la cual es posible alcanzar los objetivos de la organización (Luthans, 1976).

Los autores concluyeron que los problemas organizacionales básicos son la diferenciación y la integración.

1. Concepto de diferenciación:

Las organizaciones presentan una característica de diferenciación que consiste en la división de la organización en subsistemas o departamentos, en los que cada cual desempeña una tarea especializada en un contexto ambiental también especializado. En cada subsistema o departamento sólo tiende a influir aquella parte del ambiente que es pertinente para cumplir su propia tarea especializada. Si los ambientes específicos difieren en cuanto a las demandas que hacen, aparecerán diferenciaciones en la estructura y en los enfoques empleados por los departamentos. Así, del ambiente general emergen ambientes específicos que corresponden a un subsistema o a un departamento de la organización.

2. Concepto de integración:

La integración se refiere al proceso opuesto, al proceso generado por presiones provenientes del ambiente general de la organización para unificar los esfuerzos y la coordinación entre los diversos departamentos (o subsistemas).

Al tratar con ambientes externos, las empresas van segmentándose en unidades cuya tarea es manejar una parte de las condiciones existentes fuera de la organización (por ejemplo, las unidades de ventas, de producción y de investigación). Cada uno de estos segmentos interactúa con un segmento del universo exterior a la empresa. Esta división del trabajo en departamentos (subsistemas) indica un estado de diferenciación. No obstante, estos departamentos también deben realizar un esfuerzo conjunto y unificado para alcanzar los objetivos de la organización; en consecuencia, se presenta un proceso de integración.

Cuanto más complejos sean los problemas de integración (por la diferenciación) acentuada en una organización o por las fuertes presiones ambientales), más medios de integración se utilizarán cuanto más simples sean los problemas de integración, mayor será la utilización de soluciones simples dentro del sistema formal y las relaciones administrativas directas entre los departamentos.

Ambos estados –diferenciación e integración- son opuestos y antagónicos: cuando más diferenciada es una organización, más difícil es solucionar los conflictos de los departamentos y obtener una colaboración efectiva.

Para la teoría contingencial no existe una universalidad en los principios de administración ni una única y mejor manera de organizar y estructurar las organizaciones.

La estructura y el comportamiento organizacional son variables dependientes. Las variables independientes son el ambiente y la tecnología. El ambiente impone desafíos externos a la organización, mientras que la tecnología impone desafíos externos a la organización, mientras que la tecnología impone desafíos internos.

Para enfrentarse con estos dos tipos de desafíos, las organizaciones, independientemente de su naturaleza o tamaño, se dividen en tres niveles organizacionales (Parsons, 1976):

a) Nivel institucional o nivel estratégico

Corresponde al nivel más elevado de la empresa compuesto por los directores, los propietarios o accionistas y los altos ejecutivos. En él se toman las decisiones, se establecen los objetivos de la organización y se proyectan las estrategias para alcanzarlos. El nivel institucional se orienta predominantemente hacia afuera, en este sentido mantiene la interacción

con el ambiente. Se enfrenta con la incertidumbre, por el hecho de no tener poder o control alguno sobre los eventos ambientales presentes y mucho menos capacidad de prever con razonable precisión los eventos ambientales futuros.

b) Nivel intermedio

También denominado nivel mediador o nivel gerencial; se ubica entre los niveles institucionales y operacional para mantener la articulación interna entre estos dos niveles. Se trata de la línea de medio campo. Se encarga de la selección y captación de los recursos necesarios, y de la distribución y colocación de los productos de la empresa en diversos segmentos del mercado. Trata de adecuar las decisiones tomadas en el nivel institucional (en la cima) a las operaciones realizadas en nivel operacional (en la base de la organización).

Por lo general, el nivel intermedio está conformado por la administración media de la empresa, es decir, las personas u órganos que transforman en programas de acción las estrategias proyectadas para alcanzar los objetivos organizacionales. El nivel institucional casi siempre está ligado al operacional mediante una cadena de administradores de línea media con autoridad formal. Esa cadena de autoridad es escalonada, pues une a través de una línea simple la cima con la base de la organización, para que cada subordinado tenga sólo un supervisor.

Corresponde al nivel intermedio administrar el nivel operacional y vigilar las decisiones de los niveles departamentales, relacionadas con el volumen y la ubicación de los recursos necesarios para las actividades de la organización. De ahí el porqué Thompson (1976) lo denomina nivel administrativo.

c) *Nivel operacional*

También denominado nivel técnico o núcleo técnico, es el nivel localizado en las áreas inferiores de la organización. Está relacionado con los problemas derivados de la ejecución cotidiana y eficiente de las tareas y operaciones de la organización y se orienta casi exclusivamente hacia las exigencias impuestas por la naturaleza de la tarea técnica que debe ejecutarse; también se relaciona con los materiales que van a procesarse y con la cooperaciones de numerosos especialistas necesarios para la buena marcha de los trabajos. Es el nivel en que se ejecutan las tareas y se realizan las operaciones: incluye el trabajo básico relacionado directamente con la elaboración de los productos o prestación de servicios de la organización.

En conclusión, se puede decir que cada una de las teorías administrativas aquí comentadas presenta un enfoque diferente para la administración de las organizaciones.

Cada una de ellas refleja los fenómenos históricos, sociales, culturales y económicos de su época, así como los problemas que preocupaban a sus autores.

Cada teoría presenta la solución o soluciones encontradas para determinadas circunstancias, teniendo en cuenta las variables identificadas y los temas más relevantes.

Decir que una teoría es más acertada que otra no es correcto. Sería mejor decir que cada teoría presenta la solución dentro del enfoque escogido, conforme a las variables seleccionadas dentro o fuera de las organizaciones.

El administrador puede intentar resolver un determinado problema administrativo dentro del enfoque clásico cuando la solución clásica parezca ser la más apropiada de acuerdo con las circunstancias o contingencias.

También puede intentar resolverlo dentro del enfoque del comportamiento o estructuralista, si las circunstancias o contingencias así lo aconsejan. En esto reside lo interesante de la TGA: mostrar una variedad de opciones que están a disposición del administrador. A él corresponde diagnosticar la situación y aplicar el enfoque más indicado para el caso.

3.3. Las ciencias administrativas y su aplicación en la administración pública en México.

En México, el desarrollo de las ciencias administrativas tuvo, en el Siglo XIX, mayor aplicación en el sector público y sus antecedentes más relevantes se remontan a 1851 cuando Luis de la Rosa escribió dos obras de gran valor para la disciplina: “Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas” y “Sobre la administración pública en México y medios para mejorarla”. Son los primeros estudios realizados en México acerca de la administración estatal en general.

Aunque en 1838 apareció un manuscrito de Lucas Alemán, sin título, relacionado con el tema del “Examen de la organización general de la administración pública” (RAP núm. 52), que es el documento conocido más antiguo en México sobre la organización y funcionamiento de la administración pública.

Alemán dice al principio de su escrito que una comisión, de la cual forma parte, se abocó a “Reparar las bases y distribuir los trabajos relativos a la organización general de la administración pública”, tema que por extensión invita a lo que el autor denomina “reforma”, la cual debe ser integral porque todos los ramos administrativos están interrelacionados.

En la época de Porfirio Díaz, en la que hubo “poca política y mucha administración”, mejoró el rendimiento de la administración pública por medio de tecnologías adecuadas. Una de estas tecnologías fueron los manuales. Hay uno magnífico y al parecer, único: *Guía práctica del empleado* en la República Mexicana. Su autor es Alberto Díaz Rugama y fue elaborado en 1887; es el primer paso para sistematizar los principios del servicio civil en México.

El autor era un funcionario del ramo de hacienda, donde había servido muchos años, y de su experiencia encontró deficiencias para las cuales, con su guía, ofreció soluciones. “Empleado de diversas oficinas del gobierno desde hace dieciséis años, he tenido ocasión de palpar lo que en ellas acontece cuando no se cuenta con personas aptas y que posean las nociones más indispensables acerca de los trabajos que deban desempeñar, con arreglo a los cargos que obtienen”. (RAP núm. 52). Comenta que fue testigo del nombramiento de personas incapaces, convertidos con el tiempo en “verdaderos parásitos” a la vez que los competentes no eran remunerados de acuerdo con su capacidad. Todo esto lo animó a escribir la *Guía práctica del empleado*, pensando que con este manual se facilitaría el trabajo de los funcionarios públicos.

En 1889 se publicó un estudio completo que lleva por título “La administración pública de México”, que es un breve estudio comparativo entre el sistema de administración de hacienda en Francia y el establecido en México. Fue redactado por Emiliano Busto y trata sobre la administración hacendaria precedida por una detallada descripción de la organización administrativa porfiriana.

Probablemente sea ésta la primera obra de administración pública comparada escrita en México. Considera que la ciencia de la administración es un crisol en el que se funden “los principios de las ciencias administrativas, todos los conocimientos humanos aplicados en bien de la humanidad para el desarrollo social y para el bienestar moral, intelectual y material de los hombres”.

Ya en el Siglo XX, la obra “Derecho administrativo”, de Gabino Fraga debe ser considerada con toda certeza como el primer tratado –en el sentido moderno– sobre esta materia. Su definición del derecho administrativo la basa en el significado de la función administrativa del Estado, concebida ampliamente como la actividad general del Estado.

Sin lugar a dudas, “La administración pública en México”, de Lucio Mendieta y Núñez, publicada en 1942, es la obra más importante en México durante la primera mitad del Siglo pasado. Mendieta y Núñez formula un novedoso planteamiento de la ciencia administrativa al situarla en estrecha relación con la sociología. Él hace una “sociología de la administración pública”, y agrega: “Toda sociedad humana, en cuanto adquiere cierta importancia y complejidad, se organiza para responder a exigencias internas de la vida colectiva y a exigencias que pudiéramos llamar externas frente a otros grupos sociales.

El Estado, por primitivo que sea, es estructura administrativamente de acuerdo con un plan que deriva de la sociedad misma; o en otras palabras, que le imponen los hechos sociales”.

En 1959 apareció el número 9 de la revista *Cuestiones Nacionales*. Sus editores dedicaron la edición a la administración pública; y con este título, Ernestina Vidal elaboró un artículo sobre la administración pública. La autora señala que la característica de los gobiernos es su especialidad de funciones, ya se trate de países desarrollados, como de países subdesarrollados.

Tales funciones exigen una “maquinaria administrativa cuidadosamente estudiada”. Ernestina Vidal está consciente de la preeminencia del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes, y con ello, de la importancia de la administración pública dependiente del primero. La administración pública es definida por la autora como un instrumento para alcanzar los fines del Estado, a saber, el orden público, la educación general, la protección contra la insalubridad, etcétera.

El ámbito de la problemática de la administración pública gira en torno a la elaboración y coordinación de programas, coordinación de sus dependencias, reorganización de las oficinas y establecimiento de nuevos procedimientos al trabajo gubernamental.

La aplicación de los principios de la administración pública debe estar sujeta a las circunstancias económicas y sociales, porque aún en países altamente desarrollados su inclusión exige la reforma de la organización administrativa, pues no es concebible una administración pública ajena a las condiciones sociales de un país, a los problemas de la distribución del ingreso y la educación pública por mencionar solamente algunas de las circunstancias que influyen en ella.

En 1967, se elaboró el “Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana” elaborado por la Comisión de Administración Pública. Es cierto que los estudios de reforma administrativa, tanto de organismos gubernamentales como de personas especialistas en la materia, son anteriores; pero es hasta el año mencionado que se plantea, por primera vez, un proyecto global de reforma administrativa del gobierno mexicano.

El informe se caracteriza por la importancia primordial dada entonces al fomento del desarrollo económico y a la planeación del uso óptimo de los recursos para impulsarlo. Dentro de este contexto, “la reforma administrativa, por su lado, aspira a ordenar las estructuras y los sistemas de la administración pública, de tal manera que puede alcanzar sus objetivos con la máxima eficiencia posible”. Pero, tanto la planeación económica como la reforma administrativa comparten el mismo objetivo –dice la Comisión de Administración Pública (CAP)-: mejorar la situación vital de los mexicanos.

El informe CAP es indudablemente el más valioso documento de investigación aplicada para conocer la situación de la administración pública mexicana en su momento de elaboración.

En 1970, Álvaro Rodríguez Reyes publicó un trabajo sobre ciencia administrativa con el título de Administración del sector público. Es un texto general sobre la materia de la ciencia administrativa que comprende: 1) fundamentos de la administración gubernamental, donde diserta sobre problemas teóricos, 2) dialéctica organizativa, 3) principios administrativos, 4) administración de personal, 5) administración presupuestaria, 6) administración de compras y almacenes, 7) administración de las empresas del Estado, 8) reorganización del sector público.

Sin embargo, artículos relativos a nuestra materia. Desde enero de 1981 el INAP está publicando la *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, órgano de difusión muy necesario en un tema tan abandonado por los estudiosos hoy día.

Finalmente debemos mencionar *Revista de Administración Pública*, nacida en 1956 y que en 1983 ha dado a luz su edición número 54, pese a las tribulaciones de su larga vida.

Para Omar Guerrero, la ciencia de la administración, como ciencia que estudia el espacio público y las relaciones entre éste y el espacio privado, es una disciplina cuyo objetivo de investigación es la administración pública, no la administración privada. La ciencia de la administración es la ciencia de la administración pública, entendida ésta como una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas.

Guerrero asegura que México es un país en el cual existe, desde los primeros días de vida independiente, una enorme preocupación por el estudio de la administración pública. La ciencia de la administración tuvo durante el siglo XIX un amplio, brillante y exitoso desenvolvimiento hasta que, en sus postrimerías, influida por los acontecimientos académicos europeos, se fue transformando gradualmente en la ciencia administrativa, confinando su objeto de estudio a la organización administrativa.

En circunstancias tales, la disciplina empequeñeció y empobreció sus propósitos; apresada en la estructura de la administración, vuelta hacia sí misma, se conformó con explicaciones introspectivas, despreocupándose por el estudio de las relaciones de la administración pública con la sociedad e, incluso, con el propio Estado; forjó sus principios en los pies de barro de las relaciones y las jerarquías administrativas, cayendo en la esterilidad.

En la actualidad, la administración en México también merece comentarios de reconocidos autores extranjeros, como Harold Koontz (1998), quien dice que no existen muchos estudios sobre la realidad de la administración empresarial en el país, sin embargo, es un hecho ostensible que tiene un estilo propio y en los pocos trabajos que se han realizado al respecto se destaca, como una de las características principales de la administración mexicana, es el excesivo centralismo que existe en cuanto a la toma de decisiones.

Lo anterior muy probablemente pudiera ser consecuencia de la forma en que se ve la figura de autoridad, misma que se centra en el poder derivado de la posición en la estructura organizacional y genera un fuerte sentido de obediencia por parte de los subordinados, aunque en ocasiones sea sólo un reflejo del temor a perder el empleo.

Destaca también el hecho de que los ascensos obedecen más al grado de influencia que se tenga sobre el superior inmediato que a la preparación, conocimientos y habilidades del individuo. Debido a lo anterior, se refuerza la dependencia en el superior y una lealtad a su persona que supera en grado a la lealtad para la organización, dando lugar a que la autoridad se ejerza de forma paternalista y, como consecuencia, un tanto de manera autoritaria, obstaculizando notoriamente la participación de los empleados de los niveles inferiores en la toma de decisiones.

En lo referente a las funciones de organización e integración del personal pueden observarse también importantes deficiencias, siendo éstas más claramente observables mientras menos profesionalizados se encuentren quienes ocupan los puestos administrativos.

Debido al excesivo centralismo en la forma de dirigir las organizaciones, es obvio que los controles se centren más en verificar que se haga lo ordenado por los superiores, más que verificar que las actividades cumplan un nivel de desempeño en función de las necesidades y deseos de los clientes o de las demandas impuestas por el cambiante ambiente externo.

Koontz agrega que en México, la planeación ésta direccionada más al corto que al largo plazo. Sin embargo, debido a la mayor participación en el contexto internacional a través de la forma de tratados y acuerdos como el TLC y los esquemas de globalización, la dinámica de crecimiento está modificando radicalmente la conformación de las organizaciones así como su mecánica de operación, lo que está ejerciendo una fuerte influencia en la apertura de los plazos para instrumentarla.

El proceso de planeación corresponde a la alta dirección pero se lleva a cabo con la participación de los niveles medios y operativos en quienes recae la responsabilidad del manejo de la información. A pesar del peso que esta función representa para solidificar los procesos de toma de decisiones, la planeación aún no se constituye como una herramienta lo suficientemente poderosa para orientar los destinos de las organizaciones, situación que se debe, por una parte, a las cambiantes presiones del entorno y, por otra, a la dependencia de las medidas económicas dictadas por el sector gubernamental.

III. Propuesta.

A pesar de que el gobierno federal indica en el Plan Nacional de Desarrollo, las directrices para llevar a México a la sociedad de la información, en Michoacán no se refleja ningún despegue para estos fines, lo cual refleja una ausencia casi total de vinculación y de convenios entre el gobierno estatal y el federal, que permitan dar cumplimiento a las intenciones planteadas en el principal documento de planeación gubernamental.

A nivel estatal no existe normatividad relativa a la incorporación de TIC a las actividades del gobierno estatal, lo más cercano al tema es el Reglamento de Acceso a la Información Pública del Municipio de Morelia el cual deriva, desde luego, de la ley federal del mismo nombre, pero tiene que ver más con la información que el municipio pone a disposición de la ciudadanía, que con proyectos de incorporación de las Tecnologías de Información y Comunicaciones a las actividades gubernamentales para lograr un buen gobierno.

Tampoco existe ningún plan o programa estatal que contemple estrategia alguna para la implementación de estas herramientas a las funciones del gobierno del estado.

A nivel nacional existen dependencias gubernamentales que buscan el desarrollo de los distintos niveles de gobierno en materia de Tecnologías de Información y Comunicaciones, lo mismo sucede a nivel estatal, sin embargo, poco se logra de manera coordinada y la cooperación que podría darse para mejorar los resultados no se logra.

En Michoacán son muy pocos los servicios de gobierno que los ciudadanos pueden hacer a través del Internet y la interacción entre la sociedad y los funcionarios de gobierno es prácticamente nula. No existe un programa de difusión del gobierno para que la sociedad se entere de los servicios que se pueden hacer

por Internet, tampoco hay programas de capacitación para que la sociedad aprenda a utilizar las TIC, ni existen facilidades para tener acceso a computadoras ni a conexión.

Los funcionarios y empleados del gobierno no cuentan con la capacitación necesaria para aprovechar las ventajas de las TIC y sólo una pequeña parte de empleados, especialmente de las nuevas generaciones, sabe utilizarlas, por lo que el resto aunque cuenten con computadoras es mínimo el provecho que obtienen de ellas.

La vinculación intergubernamental dista mucho de ser óptima y este atraso no solo lo sufre el gobierno sino, especialmente los ciudadanos y los empresarios, ya que un trámite que podría realizarse en unas cuantas horas, se puede llevar semanas.

Estas situaciones hacen que la sociedad vea al gobierno estatal como poco eficiente, que no se logre una relación de confianza y que se pierda el interés por las actividades gubernamentales y, desde luego, esto se refleja en la poca participación política por parte de los ciudadanos y un reflejo de ello es la escasa votación en procesos electorales. La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos es sumamente limitada.

Sin embargo, todos estos aspectos enmarcan una gran oportunidad para el gobierno de Michoacán:

- Con un programa gubernamental para incrementar el uso de las TIC por parte del gobierno, que incluya dotar de los elementos tecnológicos necesarios a los funcionarios y empleados y capacitarlos adecuadamente.
- Digitalizar la información y ofrecer todos los servicios en línea; establecer una vinculación total entre las diferentes dependencias gubernamentales.

- Ofrecer las facilidades necesarias para que la sociedad tenga acceso al uso de estas herramientas para interactuar con el gobierno.
- Vincularse con instituciones de educación para capacitar a los ciudadanos en el uso y aprovechamiento de las TIC.
- Mantener una campaña permanente de difusión para que la sociedad sepa lo que puede hacer y cómo mantener una estrecha relación con el gobierno.

Considerando que el gobierno de Michoacán ya hace uso de las TIC, pero que no destaca por ser de avanzada en esa materia, los principales problemas que pueden detectarse y que han impedido que el gobierno local haga uso de manera apropiada de las TIC, podrían sintetizarse de la siguiente manera:

- Falta de interés y desconocimiento de la importancia de las TIC, por parte de los tomadores de decisiones gubernamentales.
- Falta de decisión política para iniciar en forma sistémica el desarrollo digital en todo el gobierno estatal, orientado al servicio de la ciudadanía.
- Un aspecto importante que ha influido en que los responsables no inicien este proceso es el miedo a iniciar un cambio de esta magnitud cuando tal vez ellos mismos no usan estas herramientas y tienen temor o desconfianza de los resultados que puedan tener.
- No saben cómo hacerlo, no cuentan con un proyecto adecuado y bien soportado que les permita ver con claridad en qué consiste la aplicación de las TIC a las actividades del gobierno, ni los beneficios que se pueden lograr.

- Consideran que es oneroso y lo ven como un gasto, no como una inversión, además de que les falta mayor vinculación con instancias del gobierno federal, especialmente estas últimas que están en posibilidades de apoyar proyectos bien formulados para el desarrollo de los gobiernos estatales en esta materia.
- Se llega a pensar que los ciudadanos, en su mayoría, no tienen acceso a las TIC o no saben cómo usarlas y entonces el “gasto” del gobierno en esta materia sería inútil.
- No existe ningún programa para capacitar a los ciudadanos en el uso de las TIC, ni facilidades de acceso sin costo a dichos servicios.

Por todo lo anterior, y después de haber realizado la presente investigación, se hace la presente propuesta para que el gobierno del estado de Michoacán, aproveche las Tecnologías de Información y Comunicaciones, lo cual le permita brindar una mejor atención a los ciudadanos, lograr una adecuada relación y vinculación entre las propias dependencias gubernamentales y que la sociedad tenga la posibilidad real de participar en mayor medida en la toma de decisiones políticas y de gobierno.

Para su implantación será necesaria la creación de una dependencia exclusiva, la cual será responsable de planear y poner en marcha el proyecto, darle seguimiento y hacer las rectificaciones necesarias, para ello deberá contar con una estructura organizacional apropiada y con los recursos humanos, financieros, materiales, legales y tecnológicos suficientes para su operación.

La viabilidad de esta propuesta se basa en que los principales problemas que origina el no aprovechar adecuadamente las TIC en el gobierno del estado, pueden quedar resueltos con un proyecto bien fundamentado, en el que se exponga la manera de resolverlos y se destaque la importancia de los resultados, tanto para el gobierno como para la sociedad.

Objetivos:

Los objetivos que debe tener la secretaría propuesta son:

1. Impulsar en el gobierno local de Morelia las cuatro iniciativas de gobierno electrónico identificadas como G2C, G2B, G2E y G2G.
2. Propiciar el aceleramiento del proceso de desarrollo de gobierno electrónico en Morelia.
3. Lograr que los ciudadanos de Morelia puedan no sólo mantener interacciones con el gobierno, sino que hagan uso intensivo de las TIC para interrelacionarse entre sí y con el resto de la sociedad y del mundo.

Estructura:

La dependencia que se propone crear, deberá tener nivel de Secretaría, y deberá depender en línea directa del Gobernador del estado.

Esta Secretaría deberá tener dos subsecretarías y un órgano de seguimiento y control:

1. La Subsecretaría de Gobierno Electrónico, la cual tendrá a su cargo el cumplimiento de los objetivos 1 y 2.

2. La Subsecretaría de Desarrollo Social para el Uso de las TIC, que tendrá bajo su responsabilidad el cumplimiento del objetivo número 3.
3. Unidad de seguimiento y control, la cual será responsable de controlar y evaluar las acciones emprendidas por toda la Secretaría.

Identificación de beneficios:

a) Para el gobierno:

- Acceder a una mejor y más ágil forma de gobierno.
- Mayor transparencia en la obtención y aplicación de presupuestos.
- Eliminación de prácticas corruptas al interior del gobierno.
- Intercomunicación permanente con la sociedad.
- Lograr la confianza ciudadana en el gobierno estatal.
- Mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y apoyo en la toma de decisiones gubernamentales.
- Convertirse en el principal impulsor de la incorporación de Michoacán a la sociedad de la información y el conocimiento.

b) Para la sociedad:

- Tener la posibilidad de acceder a la sociedad de la información y el conocimiento.
- Ahorros sustantivos en tiempo y dinero, en la realización de sus trámites gubernamentales y pagos de servicios.
- Contar con facilidades de infraestructura y conectividad pública sin costo o a muy bajo precio, ofrecidas por el gobierno.
- Tener una mayor preparación en TIC, a través de programas de capacitación ofrecidos por el gobierno o con la participación de instituciones de educación, lo cual le permitirá, además de interrelacionarse con el gobierno, tener acceso al desarrollo individual y la posibilidad de crear empresas o desarrollar las que ya tengan, logrando relacionarse comercialmente con cualquier parte del mundo.
- Posibilidades de influir en las decisiones gubernamentales al poder opinar y mantener interrelación con el gobierno.

Impactos.

A corto plazo:

- Modernización de las formas de trabajo en las oficinas del gobierno estatal.
- Capacitación de empleados y funcionarios gubernamentales para el desarrollo del proyecto.
- Eliminación de tiempos perdidos por los ciudadanos en sus trámites y pagos por servicios gubernamentales.

- Interés de los ciudadanos en las acciones del gobierno estatal, ante el desarrollo de un proyecto que impactará de forma positiva a la sociedad.
- Los ciudadanos tendrán acceso a más y mejor información gubernamental, sin necesidad de acudir físicamente a las dependencias del gobierno estatal.
- Disminución de costos administrativos para el gobierno del estado.
- Mayor eficiencia y eficacia en la atención del gobierno a la sociedad.

A mediano plazo:

- Una mayor integración y coordinación para el trabajo entre las distintas dependencias del gobierno estatal.
- Posibilidades de que las distintas dependencias del gobierno estatal puedan compartir e intercambiar información, para el adecuado cumplimiento de las responsabilidades del gobierno como un todo integrado.
- Los ciudadanos podrán mantener interrelación con los funcionarios del gobierno, a través de la red.
- Los empresarios y los ciudadanos en general podrán participar en mayor medida en la toma de decisiones del gobierno.

A largo plazo:

- Se logra, por fin, la confianza de la sociedad en el gobierno, por la transparencia en la obtención y aplicación de recursos públicos.
- Disminuye radicalmente la corrupción en el gobierno y, por lo tanto, en los ciudadanos.
- El gobierno alcanza sus fines con eficiencia y eficacia lo cual, aunado a la disminución de la corrupción, lo convierte en un buen gobierno.
- La sociedad, apoyada por programas gubernamentales de capacitación en materia de TIC, hace uso de estas herramientas logrando beneficios tanto en su relación con el gobierno, como en sus negocios o en su trabajo profesional.

Conclusiones.

Una vez concluido el trabajo, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

1. Las TIC son una extraordinaria herramienta para los gobiernos que deseen convertirse en gobiernos digitales en beneficio propio y de la sociedad.
2. En México ya existen políticas públicas y legislación federal en apoyo a la incorporación de las TIC al gobierno federal.
3. Sin embargo, en el estado de Michoacán aún no se ha declarado ninguna política pública al respecto, lo cual impide la incorporación sistemática de las TIC a las actividades gubernamentales.
4. Obviamente, ante la ausencia de políticas públicas estatales, tampoco existe el marco legal necesario.
5. Es lógico que no exista una dependencia con nivel de secretaria encargada de coordinar la implementación y funcionamiento de las TIC al interior del gobierno del estado.
6. Ante esta situación, existen varias deficiencias en el desempeño gubernamental que tienen su origen en la no aplicación de las TIC:
 - a) Falta de decisión política para iniciar en forma sistémica el desarrollo digital en todo el gobierno estatal, orientado al servicio de la ciudadanía.
 - b) Miedo a iniciar un cambio tecnológico de esta magnitud por parte del gobierno.
 - c) El gobierno no cuenta con un proyecto adecuado que le permita la aplicación de las TIC a sus actividades.

- d) El gobierno considera la incorporación de las TIC como un gasto, no como una inversión.
- e) Falta mayor vinculación del gobierno estatal con instancias del gobierno federal, especialmente porque estas últimas están en posibilidades de apoyar proyectos bien formulados para el desarrollo de los gobiernos estatales en esta materia.
- f) No existe ningún programa para capacitar a los ciudadanos en el uso de las TIC, ni facilidades de acceso sin costo a dichos servicios.

Recomendaciones

1. Se recomienda que el gobierno del estado adopte la propuesta que se hace en este trabajo para incorporar las TIC a sus funciones en beneficio de la sociedad en general, lo cual redundará en beneficio del propio gobierno, de sus empleados, de los empresarios y de la sociedad en general, según se ha visto en el desarrollo de esta tesis.
2. Es deseable que esta tesis sea de utilidad para otros investigadores y que pueda servir como punto de partida para futuros trabajos relacionados con el tema.

Bibliografía.

- Bunge, M. (2000). *La ciencia su método y su filosofía*. México: Nueva Imagen.
- Hernández, R. *et al.*, (2007). *Metodología de la investigación*. México: McGrawHill.
- Kerlinger, N. (1999). *Investigación del comportamiento*. México: McGrawHill.
- Molina, M. (2007). *Estrategias de difusión de la obra gubernamental*. México: Instituto Politécnico Nacional.
- Rojas, Raúl. (2007). *Guía para realizar investigaciones sociales*. México: Plaza y Valdés.
- Tamayo, M. (1995). *El proceso de la investigación científica*. México: Limusa.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
- Programa Sectorial de comunicaciones y Transportes.
- Declaración del Milenio, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000.
- Declaración Ministerial 2000, del Consejo Económico y Social, de las Naciones Unidas.
- Declaración de principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Ginebra 2003.
- Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Ginebra 2003.
- Compromiso de Túnez. Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Túnez 2005.
- Programa de Acciones de Túnez para la Sociedad de la Información. Túnez. 2005.
- www.e-mexico.gob.mx
- <http://www.michoacan.gob.mx/>
- <http://www.morelia.gob.mx/>