



**UNIDAD IZTAPALAPA  
DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES  
Y HUMANIDADES**

**“Las nuevas tecnologías de información y comunicación,  
elemento de cambio en la gestión pública. Caso:  
Direcciones administrativas. Ayuntamiento de Veracruz, periodo  
2005-2007”.**

## **T e s i s**

Que para obtener el grado de  
Doctora en Estudios Organizacionales

P r e s e n t a

Marina Elizabeth Salazar Herrera

**Director:**

**Dr. Héctor Rogelio Núñez Estrada**

México, D.F.

Mayo de 2009

## ÍNDICE

	Página
Índice de Tablas	v
Índice de Figuras	vi
Índice de Anexos	vii
Índice de Siglas	viii
<b>Capítulo I. Introducción</b>	<b>1</b>
<b><i>I. a. Objetivos</i></b>	<b>4</b>
I. a. i) General	4
I. a. ii) Particular	5
<b><i>I. b. Justificación</i></b>	<b>5</b>
<b>Capítulo II. Problema y preguntas de investigación</b>	<b>11</b>
<b><i>II. a. Planteamiento del problema</i></b>	<b>11</b>
II. a. ii) El hecho social	16
II. a. ii) Problema de investigación	19
<b><i>II. b. Pregunta central y preguntas complementarias</i></b>	<b>23</b>
<b>Capítulo III. Marco teórico. Las nuevas tecnologías en la gestión pública</b>	<b>29</b>
<b><i>III. a. La administración pública</i></b>	<b>38</b>
III. a. i) La Burocracia	45
III. a. ii) El Poder en una organización pública	55
III. a. iii) Nueva Gestión Pública	64
<b><i>III. b. Evolución tecnológica en los procesos administrativos</i></b>	<b>74</b>
III. b. i) Automatización	74
III. b. ii) La tecnología aplicada a los procesos administrativos	78
III. b. iii) Los Sistemas de Información	90
III. b. iv) Nuevas tecnologías de información y comunicación	99
III. b. iv. 1) <i>Las nuevas tecnologías en América Latina</i>	108
III. b. iv. 2) <i>El impacto de las nuevas tecnologías en la gestión pública</i>	110
<b><i>III. c. Modernidad</i></b>	<b>112</b>
III. c. i) Cambio organizacional	112

III. c. ii)	Nuevo institucionalismo	131
III. c. iii)	Modernidad municipal	135
<b>Capítulo IV.</b>	<b>Metodología empleada</b>	<b>141</b>
IV. a.	<i>Estrategia metodológica</i>	141
IV. b.	<i>Marco de análisis: organizacional, social, tecnológico y político</i>	147
IV. c.	<i>Métodos y muestras</i>	150
IV. d.	<i>Instrumentos de recolección</i>	154
IV. d. i)	Análisis documental	155
IV. d. ii)	Observación	156
IV. d. iii)	Entrevistas	158
IV. d. iv)	Encuestas	160
IV. e.	<i>Validez y confiabilidad de la información</i>	170
<b>Capítulo V.</b>	<b>Estudio de caso: Direcciones administrativas sistematizadas en el Ayuntamiento de Veracruz durante la gestión 2005-2007</b>	<b>172</b>
V. a.	<i>Contexto del estudio de caso</i>	173
V. a. i)	Semblanza del Municipio de Veracruz	181
V. a. ii)	Antecedentes del Municipio	184
V. a. iii)	Marco Legal	188
V. a. iv)	Estructura organizacional	190
V. b.	<i>Diagnóstico</i>	191
V. b. i)	General	193
V. b. ii)	Por área específica de estudio	195
V. b. ii. 1)	<i>Registro Civil</i>	202
V. b. ii. 2)	<i>Lunes ciudadano</i>	209
V. b. ii. 3)	<i>Limpia Pública</i>	212
V. b. ii. 4)	<i>Policía Municipal</i>	218
V. c.	<i>Proceso de cambio</i>	221
<b>Capítulo VI.</b>	<b>Análisis de la información recabada</b>	<b>272</b>
VI. a.	<i>General</i>	272
VI. b.	<i>Por área específica de estudio</i>	273

<b>Capítulo VII. Conclusiones</b>	312
<b>Bibliografía citada</b>	316
<b>Anexos</b>	330

## ÍNDICE DE TABLAS

NO.	N O M B R E	PÁG.
1	Ejemplos históricos de burocracia	48
2	Gerencia Pública vs. Gestión Pública	68
3	Tres modelos de administración pública	72
4	Tasa de desocupación	76
5	Evolución tecnológica	84
6	Perspectiva organizacional vs. Perspectiva de Sistematización	90
7	Tipos de Sistemas de información	96
8	Descripción de la investigación	144
9	Dimensiones de análisis y variables	148
10	Diseño a escala del modelo de medición	162
11	Dependencias sistematizadas a inicio del gobierno municipal	198
12	Tiempo de trámites en el Registro Civil	205
13	Diagnóstico de la DGPM	219
14	Cuantificación de respuestas: Registro Civil	221
15	Ingresos mensuales del Registro Civil	229
16	Cuantificación de respuestas Lunes Ciudadano	233
17	Evaluación de conceptos en base a porcentajes: Registro Civil	276
18	Evaluación de conceptos en base a porcentajes: Sistema de atención ciudadana	286
19	Evaluación de conceptos en base a porcentajes: Limpia Pública	301

## ÍNDICE DE FIGURAS

NO.	N O M B R E	PÁG.
1	Ciclo social de nuevas tecnologías de información y comunicación en el sector público	18
2	Ubicación del ángulo de investigación y cuestionamientos	27
3	Estructura Conceptual Genérica	38
4	Diseño/obediencia de la organización	58
5	Proceso de innovación	80
6	El proceso de elaboración de la estrategia tecnológica	100
7	Origen de las tecnologías de Información	106
8	El proceso del cambio	123
9	Estructura documental de los sistemas de calidad en el sector público de México (promedios)	127
10	Periodos y acontecimientos del Palacio Municipal de Veracruz	181
11	Organigrama del Ayuntamiento de Veracruz	189
12	Organigrama del Registro Civil	204
13	Flujograma para la solicitud y resolución de trámites	206
14	Organigrama de Atención Ciudadana	209
15	Organigrama de la Dirección de Limpia Pública	214
16	Organigrama de la Dirección General de Policía Municipal Preventiva	214
17	Flujograma para los trámites de Lunes ciudadano	240
18	Sistema de Atención Ciudadana	242
19	Detalle de la Consulta	244
20	Resumen de oficios de entrada y salida	245
21	Consulta de pendientes	246
22	Ticket del sistema de registro de Limpia Pública	249
23	Ticket de registro en relleno sanitario	250
24	Flujograma.-Recepción y trámite de faltas	269

## ÍNDICE DE ANEXOS

NO.	N O M B R E
1	Entrevista estructurada
2	Encuestas ciudadana
3	Comparativo 2005-2006. Causa de quejas
4	Gráficas varias correspondientes al año 2006
5	Fotos
	1) Oficialía única del Registro Civil
	2) Vista panorámica de las salas
	3) Operación del sistema
	4) Módulo de información
	5) Kiosco cibernético
6	Guía de entrevista

## ÍNDICE DE SIGLAS

ABREVIATURA	NOMBRE COMPLETO
NTIC's	Nuevas tecnologías de información y comunicación
NGP	Nueva Gestión Pública
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
HADV	Honorable Ayuntamiento de Veracruz
IBM	International Business Machine
ENIAC	Electronic Numerical Integrator and Calculator
DS	Desarrolladores de software
PT	Proveedores de tecnología
PVDI	Países en vías de desarrollo
GPS	Global Positioning System
RC	Registro Civil
DGPM	Dirección General de Policía Municipal



**Dedicatorias:**

*A Jehová mi Dios, por sus bendiciones recibidas  
para hacer realidad este sueño.*

*A Jesús Cruzado Calleja, mi esposo y  
a Daniel de Jesús Cruzado Salazar, mi hijo  
... mis dos amores.*

*Al recuerdo de mi madre, Marina Herrera Miranda.*

*A mi padre, mis hermanas, sobrinas y sobrinos.*

**Agradecimientos:**

Al M.S.I. Genaro Méndez López, por  
facilitarme el acceso a la organización.

A la M.A. Liliana I. Betancourt Trevedhan  
por su apoyo institucional en los años de  
estudio.

## **Capítulo I.**

### **Introducción**

Hay quienes aseguran que la administración pública y la privada son similares; ambas contemplan el campo del saber científico, líneas del conocimiento como la burocracia, organización y poder. Sin embargo su fundamento legal es diferente, al igual que las características del sector al que atienden.

Las formas de administrar el erario público han tenido que replantearse para adaptarse al siglo XXI, a la época actual, con una nueva geografía política, con herramientas que día a día se renuevan y entornos económicos que rigen en los actuales mercados globales. Este replanteamiento ha generado vertientes y líneas de conocimiento, conformando así, nuevas posturas filosóficas que han envuelto el orbe e involucrado a casi todos los países, en diferentes magnitudes; México ha entrado en estas corrientes filosóficas de una nueva administración pública.

En la última década, la tendencia del gobierno en México, ha sido la modernización de sus procedimientos y operaciones a través de la automatización, en comparación con las décadas anteriores. Al igual que en los países industrializados, algunos gobiernos en México, ya sea federal, estatal o local han tratado de integrar la perspectiva tecnológica a la administrativa, buscando así mismo el mejoramiento de las finanzas locales y la incorporación de elementos que pudieran redundar en éxito su gestión.

En esta investigación se analiza cómo una organización del sector público integra a su administración elementos tecnológicos, en la idea de modernizar sus operaciones diarias. Para ello es necesario la revisión conceptual y la reflexión epistémica que permita tener un marco teórico acerca del motivo de nuestra investigación. Un marco que aborde cuestionamientos acerca de las nuevas tecnologías en las organizaciones públicas, preguntas como ¿cuál ha sido la influencia de la nueva gerencia pública en México?, ¿cómo se instala la modernidad en una organización pública? y, ¿son los empleados actores determinantes en la introducción de nuevos procesos?. Estas cuestiones tratarían pues, de una organización pública en su tránsito a la modernidad, con toma de

decisiones en situaciones cambiantes y una ciudadanía plural; un modelo que en su proceder conjunte técnicas y actores variados.

El título de “Las nuevas tecnologías de información y comunicación, elemento de cambio en la gestión pública. Caso Direcciones Administrativas. Ayuntamiento de Veracruz, periodo 2005-2007”, nos indica el estudio de una organización que en la idea de modernizar su gestión incorpora nuevas herramientas en el desarrollo de los servicios públicos.

Este trabajo se desarrolló en una organización pública como parte de las entidades gubernamentales que han tratado de implementar una nueva gestión a través del cambio y reapropiación en modelos organizacionales.

Históricamente, podríamos ubicar este estudio a partir del hecho político que marcó el cambio en la historia en México dado en el año 2000, que a su vez está influido por una nueva demarcación política en el mundo y que ha constituido la nueva gobernanza en México.

Integrado en Capítulos, se abordarán los temáticas que consideramos contextualizan a nuestro sujeto de estudio, y que facilitará el andamiaje que permita analizar y construir nuestro supuesto teórico-práctico de la organización pública en cuestión.

En el capítulo I se plantean los objetivos, general y particular de esta investigación, integrando la justificación en él; posteriormente en el capítulo II se elaboran las preguntas de investigación, pregunta central y preguntas complementarias; estas preguntas fueron producto de: a) el estudio de la documentación existente sobre casos y situaciones de esta línea de investigación, b) la observación analítica del estudio de caso que se presenta y c) la reflexión acerca de las situaciones observadas.

En el capítulo III se definieron las líneas del conocimiento que consideramos apropiadas para este trabajo. Con autores como Weber (1974, 2004), Crozier (1974, 1992), Barzelay (2000,2003), Bacharach y Lawler (1980), Aguilar (2000), Cabrero (2002, 2003, 2005), Castells (2005), Forester (1992), Hall(1996), Harmon y Mayer(1999), Hood y Jackson (1997), March y Olsen (1997),

Mintzberg (1984), Pfeffer(2000) y Solé (1998) entre otros, se construirá la argumentación de esta investigación.

Se elaboró un esquema –diseño original de la Dra. Páramo<sup>1</sup>- donde se puede visualizar el contexto de la investigación. En el centro de este esquema se ubican las líneas de investigación sobre las cuales se desarrolla el estudio del arte.

Las vertientes teóricas que se estudiaron fueron: **a)** la administración pública, **b)** la evolución de la tecnología aplicada a la sistematización de procesos administrativos y **c)** la modernidad.

En el primer inciso que corresponde al estudio de la administración pública, se analiza el concepto de burocracia con sus principales exponentes, así como las teorías weberianas del poder y la nueva gestión pública (NGP).

Posteriormente se estudia la evolución de la tecnología aplicada a la sistematización de procesos, con los temas de automatización, tecnología, sistemas de información y nuevas tecnologías. Aquí se abre un paréntesis para analizar la influencia y origen de las nuevas tecnologías en países como México, se comentan experiencias de países en desarrollo y cuál es el impacto de las nuevas tecnologías en la gestión pública.

En el tercer inciso se estudia la modernidad; este inciso incluye el estudio del cambio organizacional, los trabajos desarrollados sobre el nuevo institucionalismo y la retórica de las vertientes filosóficas que influyen en las organizaciones públicas del siglo XXI.

En el capítulo IV se definió la estrategia metodológica que se aplicaría en la investigación, así como el marco de análisis y las unidades de observación; dentro de los instrumentos de recolección de datos, se optó en primer término por las entrevistas abiertas a los tomadores de decisión, para ir delimitando el objeto de estudio; también se definieron encuestas que fueron aplicadas a funcionarios de segundo nivel y empleados, y otro tipo de encuestas –de salida- que se aplicaron a los ciudadanos. La información derivada de las encuestas fue procesada a

---

<sup>1</sup> La Dra. Teresa Páramo es profesora investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana- Iztapala.

través de una base de datos para su interpretación. Las entrevistas se analizaron y algunas se transcribieron para una mejor comprensión de la situación.

En el capítulo V abordamos el estudio de caso. Se describen las características de la organización formal en una institución pública, con su fundamento legal y el marco particular del caso que nos ocupa; se presenta en este capítulo la estructura de la organización sujeto de estudio, así como la documentación que respalda los procesos particulares; se recaba información mediante la observación directa, se elaboran instrumentos para el levantamiento de la información, como la guía de entrevista y encuestas, para aplicarse a actores internos y externos de la organización.

En el capítulo VI se analizó la información procesada, primero en forma general y luego por área de estudio, para que finalmente en el capítulo VII se integraran las conclusiones de esta investigación.

Las fronteras de este estudio estarán delimitadas por las áreas administrativas específicas donde se suscitan los cambios y por los actores que reciben estos nuevos procesos, pudiendo ser ciudadanos o empleados de la institución.

Este trabajo doctoral es un acercamiento a la realidad social de una organización pública; se ha planteado como una experiencia que analiza el cambio organizacional desde la perspectiva social, tecnológica y política. En este caso, la aceptación de los servicios públicos a través de las innovaciones tecnológicas por parte de la ciudadanía –por ejemplo un cajero automático para efectuar trámites oficiales-, son un termómetro que puede indicar si ha sido acertada la automatización de procesos por parte de la sociedad.

Este trabajo de investigación incluye un disco compacto con un film de las áreas administrativas investigadas en momentos de actividad normal y las entrevistas grabadas como evidencia de los hechos investigados.

## **I. a. Objetivos**

I. a . i) General

El objetivo de este trabajo es estudiar y analizar las acciones de una organización pública, que en la idea de modernizar sus modelos operativos, introduce cambios organizacionales, en una entidad donde la conservación de paradigmas era el medio que aseguraba el poder de los grupos a cargo, sin considerar las necesidades de una sociedad tradicional y conservadora, para concluir si estos cambios, lograron que la organización se instalara en la modernidad.

Esta investigación está encaminada hacia el estudio de nuevas herramientas tecnológicas como elemento de cambio en una organización pública y su efecto en la sociedad.

#### I. a. ii) Particular.

Los objetivos particulares que se persiguen en esta investigación de una organización pública en cambio son:

- ✓ observar analíticamente las acciones y actividades generadoras antes, durante y después del cambio, estudiando, comparando y analizando el comportamiento de los actores involucrados,
- ✓ identificar cuáles son los fenómenos organizacionales inherentes al cambio,
- ✓ reflexionar en el impacto de las nuevas tecnologías sobre la ciudadanía en la satisfacción de los servicios públicos,

Para abordar los objetivos particulares es necesario considerar el entorno que rodea a las instituciones, sean públicas o privadas porque enfrentan a menudo retos desconocidos, situaciones que no habían concebido al momento de su formación, cambios constantes de los mercados financieros, demandas de la sociedad y un entorno económico altamente competitivo; todo lo anterior son factores determinantes en el diseño de la tecnología.

#### ***I. b. Justificación***

En este apartado se exponen los argumentos que motivaron al desarrollo de esta investigación, porqué consideramos es importante en este momento histórico-social y qué tan aplicable es el ejercicio que se realizará en una organización pública transferido a otras organizaciones con características similares.

En México, el programa de políticas, estrategias y planes de gobierno electrónico determinado por el gobierno federal en el sexenio 2000-2006 fue dirigido desde el inicio de la gestión a reducir la brecha digital con el uso y aprovechamiento de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's); estos programas han sido descritos y documentados por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en los temas de "El gobierno electrónico como medio para acercar el Estado a la ciudadanía", en ellos se hace hincapié en la conveniencia del uso de la red por sus contenidos y servicios acordes a las necesidades ciudadanas promovidos a través del sistema nacional del e-México, así como la integración de sociedades de información y conocimiento, donde el ciudadano pueda ejercer su derecho a la información en todos los ámbitos de gobernanza; abro un paréntesis para definir este concepto y cito a Cabrero (2005):

*"El concepto de gobernanza (governance) ha dominado buena parte de los estudios sobre el cambio de la acción pública en los últimos años. Para Mayntz<sup>2</sup> la gobernanza debe ser entendida como un nuevo estilo de gobernar, distinto del modelo de control jerárquico; se trata de gobernar mediante un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales en el interior de "redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado". Esta autora nos recuerda que el término, de origen anglosajón, durante muchos años se utilizó para referirse al aspecto del procedimiento de gobernar; equivalente en ese momento a la dirección y conducción políticas. Más adelante, el concepto de governance se amplía para centrarse no sólo en el sujeto de la dirección política sino también en el objeto de la acción política, es decir, en los destinatarios de las políticas y en su capacidad para obstaculizar el logro de objetivos programados." (Cabrero, 2005:22)*

Referente al concepto de la acción política, Carrillo (2004) lo sintetiza en dos puntos: en primer lugar determina qué cosas puede hacer el gobierno en forma

---

<sup>2</sup> "R. Mayntz, "Teorie della governance. Sfide e perspective", *Revista Italiana di Scienza Politica*, num. 29:1 (1999).

apropiada y con éxito (esto es el quehacer de la administración pública) y en segundo lugar, cómo pueden hacer esas cosas con eficiencia.

De aquí que, el quehacer público en esta investigación, la nueva gobernanza será entendida como la forma de gobernar, que incluya acuerdos y acciones entre organizaciones –públicas y privadas-, individuos e instituciones, sobre objetivos actuales y renovados, donde las nuevas tecnologías de información y comunicación coadyuvan a la operación eficiente y racional de un municipio.

Sin embargo, no todos los acuerdos benefician a la sociedad y en ocasiones las acciones son simuladas, generando con ello incertidumbre. Por ejemplo, en el sector económico y financiero, las organizaciones cuyo objeto era validar y certificar la posición de las instituciones, falsearon la información y generaron tal incertidumbre que los mercados financieros de algunos países tendieron a colapsarse. También en el sector educativo, las organizaciones responsables de certificar los programas educativos y los procesos administrativos de sus instituciones realizan las revisiones en papel sin llegar a hacer realmente evaluaciones, tanto en el interior como en el exterior de la propia organización que certifican, legitimando así el actuar de las autoridades.

Sobre esta base consideramos que el cambio que se gesta en las organizaciones públicas, determina el estado que guarda su sociedad, un estado de seguridad o incertidumbre, de riqueza y prosperidad o de pobreza y escasez, un estado de dictadura e indefensión o de democracia y fortaleza.

El cambio en los modelos de gobierno proviene de la necesidad de que los actores sociales reclamen su posición frente a un gobierno, se sirvan de él para administrar su riqueza, no viceversa, y al respecto cito:

*“El propósito de las reformas burocráticas era permitir al gobierno ponerse al servicio del interés público. Los reformadores decían que el gobierno serviría al interés público si era honrado y eficiente. Por honrado, entendían un gobierno limpio de particularismos, de molicie y del robo sin reservas de los dineros del*



*pueblo. Por eficiente, concebían un gobierno que mejorara la infraestructura urbana, impartiera educación y promoviera la salud pública.” (Barzelay, 2000:176)*

De estas reformas se ha derivado una nueva gestión pública, que se oriente a la satisfacción de las necesidades sociales y de información inherente a los servicios que prestan los gobiernos -sean federales, estatales o municipales- esto con el fin de aumentar la equidad, eficiencia, oportunidad y transparencia de los servicios, según los propios gobiernos.

En México y de acuerdo a lo publicado, la visión del gobierno federal tiene como objetivo la utilización de tecnología para mejorar los trámites y servicios que ofrece al ciudadano, además de garantizar su disponibilidad; de lo expuesto se desprenden las ideas alrededor de las cuales se ha desarrollado la justificación de este trabajo:

- ✓ la capacidad de los servidores públicos para innovar y mejorar los trámites y servicios públicos,
- ✓ las herramientas tecnológicas como instrumentos de apoyo en la operación cotidiana de la atención ciudadana,
- ✓ la eficiencia en la conectividad para la agilización de la respuesta a la sociedad,
- ✓ el conocimiento de lo real o simulado que se da dentro de las organizaciones públicas,
- ✓ la identificación de cambios en las relaciones de poder de acuerdo a la filosofía imperante,
- ✓ los propósitos de eficiencia y oportunidad para el empleo adecuado del capital humano, social y tecnológico por parte de la autoridad.

Por lo que, la eficiencia de la adaptación y acoplamiento de las nuevas herramientas tecnológicas a los procesos de una organización pública podrían significar oportunidades para la ciudadanía, oportunidades que se reflejaran en una mejor atención y servicio. Pretendemos que esta experiencia, permita ayudar

a comprender la importancia del cambio de una organización pública a través de nuevas tecnologías, para eliminar vicios, errores, falta de control, duplicidad de procesos y como una adicional la disminución de costos y gastos de la organización.

Esta investigación tienen que ver con el cambio de paradigmas que se ha venido sucediendo en las instituciones públicas en casi todos los países, como el resultado de una sociedad que se ha despertado pero que en forma paralela su mismo estado de carencias la ha llevado al reclamo ciudadano. De aquí que, el acopio de nuevas formas organizacionales con trasfondo tecnológico apoye la transición y asentamiento de un gobierno.

El impacto en los gobernados estaría en función de elementos tales como su educación, la satisfacción del reclamo de servicios públicos en tiempo y forma, o la misma evaluación que hagan sobre de su gobernante. Consideramos también que la pertinencia de esta investigación estaría relacionada con la necesidad de:

- ✓ identificar el grado de evolución que se ha dado en las organizaciones públicas,
- ✓ el manejo de información para una interacción más cercana estado-sociedad, y
- ✓ evaluar si la reducción de la brecha tecnológica permite a la organización modernizar su operación con el subsecuente beneficio de la sociedad.

Dentro de los trabajos de investigación que se realizan en América Latina y México están los relativos a la modernización en instituciones públicas a través de la tecnología, y como cuestionamiento, si ésta es percibida por la ciudadanía como herramienta que coadyuve a un mejor servicio por parte de sus gobernantes. Abatir los tiempos de respuesta dentro de la institución en los procesos, permitiendo la toma de decisiones oportuna, y ofrecer un tiempo de respuesta aceptable al ciudadano de tal manera que satisfaga en tiempo sus demandas.

Parte de las inquietudes para la realización de esta investigación fue conocer si las nuevas tecnologías en las organizaciones públicas aunadas a los

conceptos de NGP son percibidas por la sociedad, y en este sentido nos preguntamos: ¿existe la cultura informática en la población para la realización de trámites en una oficina pública?, y ¿los cambios tecnológicos en las organizaciones públicas son evidentes para la población de tal manera que no sólo representen aumento de gastos que deriven en una mayor carga impositiva? Estos cuestionamientos nos acompañarán a lo largo de esta investigación.

En este capítulo se expusieron los objetivos de la investigación, se enmarcó de las tendencias a la sistematización de los gobiernos actuales y se expusieron las razones y trasfondo de este trabajo de investigación. Reflexionamos también en el concepto de gobernanza, como base de la justificación, proporcionando también la relevancia y pertinencia que a nuestro juicio perseguimos con este trabajo.

## Capítulo II.

### Problema y preguntas de investigación

#### II. a. Planteamiento del problema

En los últimos veinte años, las nuevas tecnologías han revolucionado la forma de vivir de la sociedad; en la electrónica los cambios han sido dramáticos, su aplicación en el ámbito de la informática, así como en las técnicas de comunicación, gestión y automatización de procesos productivos han marcado la pauta; los cambios en la tecnología han sido profundos, por ejemplo, del uso de bulbos pasaron a transistores y de transistores a circuitos integrados –chips-. Estas transformaciones han sido un detonante para las organizaciones; en las comunicaciones, el Internet<sup>3</sup> propició un cambio radical en el uso de los microprocesadores y elevó la conectividad en forma asombrosa en casi todos los sectores de la producción; en el año 1998 había registrados cuatro millones de cuentas financieras en Internet, para el año 2002 eran ya catorce millones; en los hogares, en el año 2001 había un millón cuatrocientos mil computadoras con Internet, ya para el año 2005 la cifra era superior a los dos millones trescientos mil<sup>4</sup>.

Sin embargo, no toda la población ni todas las instituciones han podido emigrar al Internet sus procesos de información y comunicación, de ahí que se marque una brecha tecnológica entre aquellas organizaciones con alto nivel de alfabetización y capacidad tecnológica, y las organizaciones que no lo tienen, debiendo además de superar éstas últimas los abismos del contenido y entendimiento tecnológico, esto es, de la cultura informática. Las nuevas tecnologías han venido a ser una herramienta en las áreas de producción, de servicios, de educación e investigación por mencionar algunas, han modificado los usos y costumbres en las instituciones, permeado la competencia entre ellas y roto las barreras de la distancia.

---

<sup>3</sup> El término de Internet se usa para designar la red mundial de computadoras interconectadas a través de protocolos especiales de comunicación.

<sup>4</sup> Datos del INEGI. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de <http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx>

De aquí que, las transformaciones en las organizaciones se hayan gestado modificando sus estructuras o replanteando sus procesos administrativos, todo esto como resultado de la introducción de nuevas herramientas para los procesos y por ende, del cambio de paradigmas. Cuando las organizaciones cambian sus procesos tienden a reorganizar las actividades, y la capacidad de adoptar el cambio dependerá en gran medida de la efectividad con que se haya diseñado y controlado la estructura organizacional posterior al cambio. Si bien es cierto que los cambios en las organizaciones representan costos extras y reordenación del personal, las instituciones públicas no escapan a ellos, a pesar de que están sujetos a programas presupuestales de la federación y a categorizaciones del recurso humano.

Pero ¿cuáles son las razones que llevan a las organizaciones a introducir tecnología en sus procesos? ¿qué problemática tienen en sus procesos que las lleva a requerir un cambio? ¿por qué?

Las razones del porqué son variadas; aunque este trabajo no está encaminado a investigar las causas que provocan los cambios, trataremos de reflexionar sobre algunas de ellas.

Una de las razones que lleva a las organizaciones a introducir tecnología en sus procesos es la necesidad de eficientar los mismos, de bajar sus costos, de innovar sus productos o servicios, todo esto en la idea de entrar o mantenerse en un mercado local, nacional o mundial; las organizaciones han tenido que negociar sus productos, sus servicios, sus recursos, debiendo mejorar sensiblemente en su interior, -en ocasiones- a través de la reducción de personal, de la automatización de procesos, o de la diversificación de productos y servicios.

Otra de las razones que lleva a las organizaciones a considerar la tecnología como parte fundamental de sus procesos, es la cultura de las mismas sociedades en las que están insertas las organizaciones; la inercia creada por desarrolladores de hardware y software ha coadyuvado a que la sociedad, orientada de antaño a las actividades manuales, convierta esas actividades a procesos automatizados.

Por otro lado, ante la problemática de una sociedad con grandes necesidades, que demanda un gobierno más eficiente, con mejor aprovechamiento de recursos y un control más puntual en la administración del gasto público, algunas instituciones y gobiernos han optado por introducir los sistemas de información en sus procesos y actividades públicas.

Aunado a lo anterior, el estudio de la administración pública ha sido enriquecido por diferentes autores, entre ellos Pan Suk Kim (2007) quien retoma a Osborne(2006) en una clasificación que obedece a la propia evolución y cito:

*“Osborne(2006) propuso que existían tres formas dominantes de administración pública: 1) una más prolongada, preeminente, que se extendió desde las postrimerías del siglo XIX hasta finales de los años setenta o principios de los ochenta del XX; 2) un segundo modelo: la NGP, hasta los inicios del siglo XXI, y 3) un tercero que está haciendo su aparición desde entonces: la nueva gobernanza pública (GP).” (Pan Suk Kim, 2007:513)*

En base a lo anterior podemos observar que no sólo es la demanda de la sociedad, o la competencia de gobiernos, sino que es el avance propio de las organizaciones públicas que combinan: 1) la necesidad de eficientar los servicios que proporcionan, 2) la administración de sus recursos humanos y materiales y 3) la competencia entre servidores públicos (poder), para generar un nuevo concepto<sup>5</sup> de administración pública que involucre sistemas de información y tecnologías de comunicación.

El tema que nos ocupa en esta investigación surge de la necesidad de investigar cómo una organización pública, con limitantes de gasto público, antecedentes de poca credibilidad, una legislatura plural y en ocasiones

---

<sup>5</sup> Para esclarecer el sentido del concepto, tomaremos a Aguilar (2000) cuando observa: *“Un concepto no es algo que directamente se ofrece en la experiencia sino una construcción de los datos de experiencia a partir de perspectivas teóricas y aún valorativas.”* (Aguilar, 2000:22)

antagónica, en una sociedad poco participativa, puede introducir sistemas de información con nuevas tecnologías.

A manera de antecedentes, en México el gobierno federal diseñó y puso en marcha el proyecto titulado “Gobierno electrónico”<sup>6</sup>, como parte de la estrategia nacional para la inserción del mismo en la Sociedad de Información y del Conocimiento<sup>7</sup>. Este proyecto propuesto en el año 2000 e implementado en el año 2002, buscó reducir la brecha digital a través de las NTIC’s; en su implementación, llamó a todos los gobiernos –estatales y municipales- a que se integraran a este proyecto de conectividad. Algunas de las páginas para consultar son:

- ✓ Portal de la Presidencia de la República. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 1 de octubre del 2007, de <http://www.presidencia.gob.mx/>
- ✓ Portal ciudadano del Gobierno Federal. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 1 de octubre del 2007, de <http://www.gob.mx/wb/>
- ✓ Portal de la Secretaría de Gobernación. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 1 de octubre del 2007, de

[http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Gobierno\\_Electronico](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Gobierno_Electronico)

Sobre esta base, algunos gobiernos, como los estados de Jalisco y Nuevo León, preocupados por las reformas estructurales que se han dado en un marco de globalización, buscaron la eficiencia y modernización de sus gobiernos en condiciones que favorecieran la gobernabilidad y el crecimiento económico de cada entidad; estos gobiernos e instituciones se han instrumentado con mecanismos de evaluación, calidad e innovación en sus procesos, introduciendo herramientas tecnológicas en sus procesos operativos, -como el Ayuntamiento de Monterrey<sup>8</sup> o el Banco de México<sup>9</sup>-.

---

<sup>6</sup> Gobierno electrónico ha sido documentado por Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), entre otros.

<sup>7</sup> Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, del portal del CLAD <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/gobelec/gobelec.html>

<sup>8</sup> Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de <http://www.monterrey.gob.mx/transparencia/index.html>

<sup>9</sup> Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de <http://www.banxico.org.mx/sistemafinanciero/index.html>

Para poder adquirir nueva tecnología, los tomadores de decisiones en las instituciones públicas<sup>10</sup> están sujetos a la aprobación, escrutinio y control de legislaturas, instituciones u organismos de supervisión y auditoría, además de los comentarios que reciben de la opinión pública; este control y la escasez de recursos financieros podrían ser las razones de por qué en las organizaciones de carácter público<sup>11</sup>, la autoridad se muestra conservadora en cuanto a la adquisición de nueva tecnología, siendo ésta la propuesta a soluciones específicas de las diferentes problemáticas que se generan en una sociedad. A este respecto, Crozier (1990) argumenta –hablando de la acción colectiva-:

*“Estas soluciones no son las únicas posibles ni las mejores, ni siquiera las mejores con relación a un ‘contexto’ determinado. Son soluciones contingentes en el más estricto sentido de la palabra, es decir, ampliamente indeterminadas y, por lo tanto, arbitrarias. Pero no por eso dejan de ser restrictivas.”* (Crozier, 1990:14)

El autor se refiere a las soluciones que generan y desarrollan los individuos para salvar problemas de una colectividad, independientemente del origen de los mismos, ya que las dificultades son múltiples y las soluciones que diseñan son variadas y generalmente específicas para cada uno de los problemas.

La acción sistémica dentro de una organización privada da lugar a manuales, reglamentos, pautas; la acción holista dentro del Estado da lugar a las políticas públicas y éstas tienen como trasfondo la burocracia, el poder - centralizado por lo general en unos cuantos individuos- y la normatividad impersonal.

---

<sup>10</sup>En una cita de Rocha del concepto de institución pública tenemos: “al conjunto de reglas formales e informales en una institución, en la que se encuentran contenidos un cúmulo de valores, acuerdos, tradiciones y símbolos, que son reconocidos por los miembros de la organización y por los que reciben los efectos de la misma. En suma, podría establecer, a priori, que nuestro país se encuentra en un proceso de transformación, en el cual la ciudadanía está aprendiendo nuevas actitudes, habilidades y comportamientos para aprovechar, de manera positiva, la posibilidad de participar activamente en el cambio del marco institucional en su beneficio social directo”. (Rocha, 2005:3). Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1594/15.pdf>

<sup>11</sup> Haciendo un paréntesis, recordemos que la ciencia de la administración pública estuvo criticada severamente por Woodrow Wilson hasta mediados del siglo XX; Wilson decía que la idea de la administración y la política son actividades lógicas y normativamente separadas, hasta que Herbert Simon fincó los principios universales de organización y administración.



De aquí la importancia de estudiar: 1) las acciones y actitudes de los empleados y autoridades cuyas actividades se ven modificadas por cambios organizacionales, 2) las soluciones que proponen los tomadores de decisiones y 3) la plausibilidad de modernizar una organización pública.

El estudio de las instituciones públicas en el marco de los estudios organizacionales, nos conduce a la construcción ideográfica de la metodología para el desarrollo de esta investigación. La naturaleza ontológica del problema de investigación es multidimensional y el corte del trabajo multidisciplinar, ya que conjunta la administración pública, la tecnología, el estudio de las organizaciones y el individuo como elemento básico para el logro de los objetivos.

Para una institución pública, el sujeto principal alrededor del cual giran los servicios es la ciudadanía, por lo que el entendimiento y comprensión de los actos que realicen los tomadores de decisiones y el reflejo de esos actos percibidos por la ciudadanía determinaría si lo que la autoridad implementa y ejecuta satisface en sus necesidades básicas de servicio al ciudadano, por ejemplo: la seguridad, limpieza de las calles y alumbrado público.

En esta primera parte, se hizo un recuento de los orígenes e influencia de la red de información en instituciones públicas. Se citaron autores en la idea de ir formando nuestro contexto en el que se desarrolla esta investigación, con el rigor de una metodología apropiada para el estudio de caso que se expondrá en breve. Es pertinente comentar que se trató de limpiar de opiniones e inclinaciones políticas, de tal manera que el estudio muestre en forma confiable y veraz lo que se encontró en la organización observada.

#### II. a. ii) El hecho social

En el transcurso de los estudios doctorales, observamos la importancia de definir adecuadamente la situación que se reconocería como hecho social; éste permite establecer una base sólida para el estudio de caso y ubica al lector en la misma dirección que la investigación.

En México, la mayor parte de los gobiernos tienen en ciernes la modernización de sus procesos administrativos; algunos de ellos han logrado

cambios sustanciales en el quehacer público, a través del establecimiento del orden y de una estructura orgánica de acuerdo a su contexto, estos ejercicios de gobierno se encuentran documentados en textos -como los de Castells (2005) y García del Castillo (2004)- y en documentos de trabajo publicados por el CIDE<sup>12</sup>. En estos escritos hemos observado la reflexión de diferentes autores acerca de las experiencias de innovación, modernización y cambio organizacional en instituciones públicas, reflexiones que han permitido sumar esfuerzos en beneficio de otras experiencias. De aquí que, hemos tomado estos informes para traducirlos en ejercicios que permitan coadyuvar al planteamiento del hecho social de la investigación que aquí se ventila y que corresponde a una organización pública.

En la definición del hecho social se encuentra, el proceso de modernización de una organización pública a través de nuevos modelos de operación donde las relaciones de poder, los conflictos laborales y el analfabetismo tecnológico de la ciudadanía son tierra fértil para la crítica ácida de los servicios públicos.

La realidad social observada corresponde a una organización de carácter público, con características y elementos particulares que destacan sobre una sociedad acostumbrada a desenvolverse en un ambiente político que incluyan organizaciones como sindicatos, asociaciones políticas y comités distritales, poca participación civil, con división de clases económicas y sociales muy marcadas.

Uno de los elementos básicos en la definición del hecho social fue la observación de reapropiación de modelos organizacionales y estrategias propias de la iniciativa privada, además de las herramientas tecnológicas que se seleccionaron -previo concurso- para un mejor control.

Otro elemento importante que se debió considerar para la definición del hecho social, fue la tecnología como fuente innovadora de modelos y al recurso humano calificado como base para su funcionamiento. Aquí se consideraron la experiencia y criterios de los actores con alto grado de especialización en materia tecnológica.

---

<sup>12</sup> El CIDE es el Centro de Investigación y Educación Superior. Las actividades sustantivas que desarrolla están enfocadas a la investigación científica y difusión de conocimiento socialmente útil; referencia electrónica (en línea), recuperado el 27 de septiembre de 2008, del portal <http://www.cide.edu/>

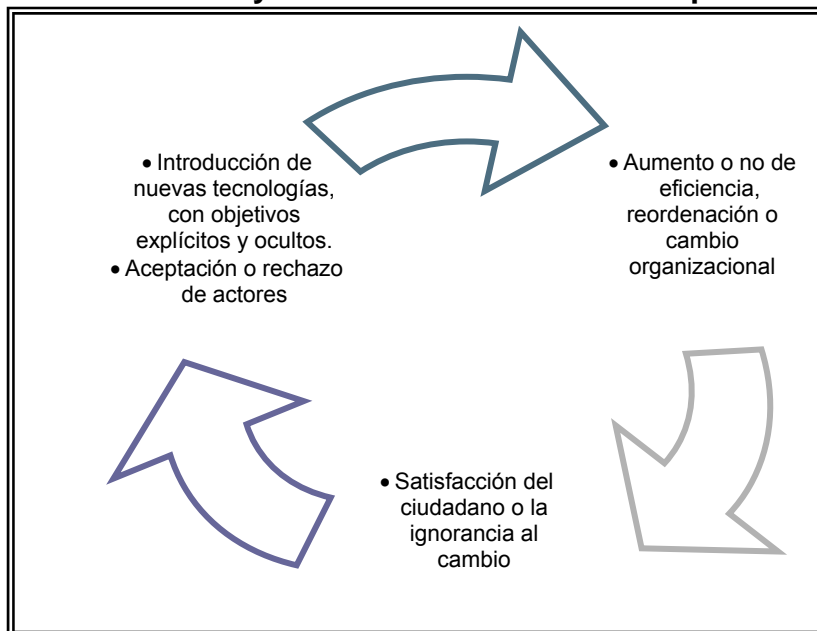
Con estos elementos se definió el hecho social como el cambio de modelos organizacionales producto de la adopción de nuevos procesos y herramientas tecnológicas en una institución pública, en donde las luchas de poder han impedido la modernización de las tareas cotidianas y por ende el suministro eficiente de servicios a la ciudadanía, en el cual el rezago tecnológico y la deficiente respuesta del servicio público son uno de los puntos a superar de acuerdo a la definición de planes dentro de esta organización.

En las organizaciones se producen diferentes ciclos, por ejemplo el ciclo operativo, financiero o económico. En ellos, cada inicio de ciclo integra los elementos que permitirán el desarrollo del mismo, así en un ciclo social, son los actores que mediante su intervención propician el crecimiento y evolución del ciclo. Por ejemplo, en un ciclo de evolución tecnológica donde la tecnología coadyuva a la eficiencia, la eficiencia promueve el estudio y nuevas líneas de investigación, el éxito en este nuevo estudio aporta mayor eficiencia con otras variables, y esa eficiencia promueve una nueva tecnología. Es un círculo de nuevo conocimiento, nuevas tecnologías, nuevos satisfactores, nuevas situaciones para generar otra vez nuevo conocimiento.

Para visualizar lo anterior, esquematizamos un ciclo que se representa de la siguiente manera:

**Figura 1**

**Ciclo social de las nuevas tecnologías de información y comunicación en el sector público**



Elaboración: Propia

En esta figura se representa el ciclo en una organización –para nuestro caso, pública- donde se introducen nuevas tecnologías para aumentar la producción y diversificación de servicios y, la administración y control de recursos públicos; estos objetivos integrados propiciarían un aumento de eficiencia. La reestructuración y simplificación de actividades forma parte de las bondades en una organización que ha logrado efficientar sus procesos, esto conlleva a la satisfacción del ciudadano para la aceptación de eficiencia vía las nuevas tecnologías.

En este inciso se abordó el contexto heurístico del hecho social. La importancia de su definición en forma adecuada, y autores que han documentado experiencias exitosas del tema de la administración pública, con líneas de investigación afines a nuestro estudio de caso, como es la tecnología.

II. a. ii) Problema de investigación

En este inciso se define la problemática y los propósitos de la investigación, de esta manera nos vamos introduciendo en una organización, con atraso

tecnológico, en un ambiente burocratizado, en donde las relaciones de poder, la competencia y la línea política del federalismo pueden favorecer las decisiones entorno a la adquisición de nuevos modelos organizacionales.

A lo largo de esta investigación comentaremos cómo las nuevas tecnologías subyacen en casi todos los sectores de la sociedad, independientemente del sector productivo, la ideología política o el nivel sociocultural donde se ubiquen. Las nuevas tecnologías proporcionan confort a nuestra vida, los avances en el área de ciencias de la salud han permitido incrementar la expectativa de vida -o mejorarla en otros casos-; los nuevos diseños en ingeniería han dado lugar a la construcción de modelos, motores y obras inimaginables; así podríamos continuar con un sinnúmero de beneficios que se han obtenido por las nuevas tecnologías de información y comunicación. A pesar de esto, hay áreas donde la sistematización ha estado paralizada en procesos largos e interminables con equipos antiguos, costosos y estorbosos, además de lenguajes complejos, rígidos y poco amigables, por razones varias como la falta de recursos, el escaso o nulo conocimiento de funcionarios en el campo de la innovación tecnológica, los centros de control que se ven amenazados en su operación por la entrada de tecnología, el miedo al probable desplazamiento de mano de obra por la automatización.

El problema de investigación que me propongo analizar en este trabajo es:

- a) **cómo** adecúa una organización pública el cambio de modelos organizacionales, producto de la introducción de nuevas herramientas a sus procesos; determinar si elementos como el poder o las estrategias administrativas, -el primero visto a través de la influencia del Estado regidor y autoritario mermando la Constitución en sus artículos que dan autonomía al municipio, y el segundo como parte de competencias institucionales que se dan mediante mecanismos de adopción- pueden entorpecer la adopción de modelos innovadores, al respecto cito:

*“Las organizaciones compiten no sólo por recursos y clientes, sino también por poder político y legitimidad institucional, por una buena condición social y*

*económica. El concepto de isomorfismo institucional es un instrumento útil para atender la política y la ceremonia que subyacen en gran parte de la vida organizacional moderna.” (Powell y Dimaggio, 2001:109)*

El cómo involucra elementos como el poder, la tecnología, los modelos organizacionales, el isomorfismo y la legitimidad que permitan concertar una nueva gestión pública en las organizaciones, o con una expresión más exacta, una nueva gobernanza.

- b) **cuáles** son los cambios tecnológicos que coadyuvan a la solución de problemas en el sector público, donde a través de la tecnología y la implementación de sistemas de información se pueda dar una respuesta oportuna, veraz y económica al ciudadano. Sin embargo, no son sólo los cambios tecnológicos que pueden modificar las actividades en una organización, sino el conocimiento mismo que generen estos cambios, coadyuvando así, a la modernización de la sociedad. Al respecto Castells (1999) refiere:

*“En el nuevo modelo de desarrollo informacional, la fuente de la productividad estriba en la tecnología de la generación del conocimiento, el procesamiento de la información y la comunicación de símbolos. Sin duda, el conocimiento y la información son elementos decisivos en todos los modos de desarrollo, ya que el proceso de producción siempre se basa sobre cierto grado de conocimiento y en el procesamiento de información.” (Castells, 1999:43)*

Los cambios tecnológicos están enfocados a la simplificación de actividades, en donde mediante programas de producción se reducen desperdicios, se abaten costos, se elimina mano de obra, pero también se genera conocimiento, se modifican procesos, y ese nuevo conocimiento cambia a su vez las formas de trabajar, transforma las relaciones de los actores y su actuar mismo. Una propuesta de Eugène Enríquez<sup>13</sup>, analizada y descrita por Montaña (2007)

---

<sup>13</sup> Eugène Enríquez es profesor emérito de sociología en la Universidad de París VII Denis-Diderot. Sus trabajos se centran en el individuo en la organización, la democracia moderna, el poder, el Estado y la sociedad civil.

refiere en una de sus estructuras organizacionales a la estructura tecnocrática; ésta se basa en el conocimiento experto y retoma elementos de otras estructuras. Al respecto cito:

*“d) La estructura tecnocrática. De origen más actual que las anteriores, esta estructura se basa en el conocimiento experto y procura, de alguna manera, retomar elementos de las tres anteriores. De acuerdo con Enríquez, asumirá de la carismática la necesidad de establecer liderazgos sustentados en el saber especializado, mientras de la burocrática rescatará la tendencia hacia la racionalidad, la cual aplicará en la gestión basada en tecnología de punta; ...Se trata de una estructura que buscará la flexibilidad de acuerdo a los diversos proyectos en los que se compromete la organización, propiciando la calidad mediante juegos de competencia interna, fortaleciendo la negación de otro a través de su derrota.” (Montaño, 2007:42)*

De acuerdo a Enríquez (2007) la estructura organizacional tecnocrática está basada en conocimiento experto, tomará el saber especializado donde como en una red, permita la comunicación e interrelación de proyectos. En algunas organizaciones, la definición de cambios tecnológicos, es determinada por las áreas de saber especializado o experto que impactan, primero a los empleados de la organización en sus actividades cotidianas y segundo, en una perspectiva más amplia, a la sociedad, poniendo la tecnología al alcance de ella misma, sin analizar antes si había una demanda tecnológica como prioridad social.

- c) **cómo** se resuelve la instrumentación de los nuevos procesos. Dado el contexto de burocracia en las organizaciones públicas, la reglamentación y la legislatura, el ámbito para resolver la definición de procesos estaría determinado por la legitimidad de los actos mismos; es decir, hasta que la sociedad observara, percibiera y aceptara los cambios, éstos podrían quedar definidos formalmente. En una clase de Foucault (2002) documentada hace poco más de treinta años –el 11 de febrero de 1976- hablaba de los orígenes de los franceses, casi descendientes del rey Príamo, y Francus, troyanos y guerreros por naturaleza y cito:

*“...se habían marchado de Troya en el momento del incendio de la ciudad, para refugiarse en un primer momento en las orillas del Danubio y luego en Germania, hasta encontrar o, mejor, fundar finalmente su patria en Francia. No me interesa tratar de saber qué podía significar ese relato en la Edad Media o el papel que podía tener esta leyenda del periplo y, a la vez, la fundación de la patria. Quiero simplemente examinar el siguiente punto: de todas formas, es sorprendente que ese relato haya podido ser retomado, haya podido seguir circulando en una época como el Renacimiento. De ninguna manera debido al carácter fantástico de las dinastías o los hechos históricos a los que se refería, sino más bien porque en esa leyenda hay, en el fondo, una elisión total de Roma y de Galilea... es un discurso que tiene una función precisa, que no consiste tanto en contar el pasado o decir los orígenes como en expresar el derecho, expresar el derecho del poder: es, en el fondo, una lección de derecho público. Creo que este relato circuló en cuanto lección de derecho público.” (Foucault, 2002:111-112)*

El relato anterior me lleva a reflexionar que cada sociedad determina sus preferencias, toma sus orígenes y redefine su historia, cada sociedad elige la posición que desea ocupar frente a los demás, cómo desea figurar en la historia, independientemente de cómo un gobierno ejecute sus actos, es la sociedad la que definirá la aceptación o no de esos actos. Por último,

- d) **concluir** si la apropiación de nuevos modelos implementados en las diferentes áreas será el parteaguas que permita a la institución dejar el rezago tecnológico y proporcionar a sus gobernados servicios de acuerdo a sus demandas.

En este análisis observaremos cuáles son los elementos culturales en la organización, se identificarán las líneas teóricas que apoyen a la explicación de hechos y se abordará el estudio de campo en una organización pública puntualizando el impacto de la adquisición de herramientas innovadoras dentro y fuera de la organización.

## **II. b. Pregunta central y preguntas complementarias**



En este inciso se elabora y plantea la pregunta central de la investigación, toda vez que acompañada de las preguntas complementarias, pueda despejar las interrogantes que se hacen a lo largo de la investigación.

En México, el gobierno federal ha buscado la instrumentación de un gobierno transparente propiciando el cambio de modelos que favorezcan la modernización en las instituciones públicas. La operación que se lleva a cabo en instituciones públicas varía de una institución a otra; en algunas instituciones se ha implementado la expedición automática de documentos a través de modernos sistemas computarizados; en otras oficinas la expedición de documentos continúa con máquinas de escribir mecánicas, sin digitalización de archivos y con demora de entregas.

Sin embargo en nuestro país, donde hay un amplio abanico cultural, con usos y costumbres tan apegados a nuestras instituciones –como los sindicatos- y ante la complejidad propia del individuo, la transición hacia la modernidad se ha visto mermada por factores diversos. Aun así, la elaboración de preguntas podría propiciar la reflexión de escenarios que nos conduzcan a la prevención oportuna de situaciones que puedan dañar el tránsito a la modernidad de las organizaciones públicas.

Se ha planteado la pregunta central que pueda guiar a variables específicas relacionadas con la descripción interna del accionar operativo en una institución pública. Por otro lado, hay que comentar que pueden existir procesos depurados en cuestión de información enfocados al control y supervisión, y preguntarnos ¿cómo afecta la introducción de nuevas tecnologías en las actividades donde el principal objetivo es el control y la supervisión a los empleados, por ejemplo, el registro de la entrada y salida de oficinas en un medio digital a través de la huella dactilar; o el conteo de actas emitidas versus ingresos recibidos?

Estos procesos existen, depurados en cuestión de información, enfocados a la supervisión, donde el capital humano es la variable principal en lo que respecta a la atención ciudadana; sin embargo, consideramos que estos procesos se suceden en ambientes donde el actuar de los individuos ocupan una prioridad y se

desvía del objeto de este estudio, que es la introducción de nuevas tecnologías para eficientar los servicios al ciudadano.

Las herramientas mediante las cuales los tomadores de decisión utilizan en su accionar son la tecnología de punta, más para ejercer control y dominio que para reflejar una imagen de naturaleza social y humana ante su entorno; estas herramientas son seleccionadas mediante los procesos fijados por la misma institución. Sobre esta base, establecemos la pregunta central:

¿Cómo introduce un gobierno municipal, modelos organizacionales basados en innovaciones tecnológicas, donde las relaciones de poder y la burocracia influyen en el grado de modernidad que los diferentes actores involucrados aceptarán se instale la organización?

Esta pregunta nos lleva reflexionar en primer lugar, acerca de las cuestiones que motivaron la nueva gestión y su argumentación, -qué es lo que subyace bajo estas decisiones-; pudiendo ser -y a manera de especulación- la necesidad de información tanto de la autoridad como de la sociedad, o la concesión del poder en determinados círculos, o la demanda de control y eficiencia en áreas burocratizadas con analfabetismo tecnológico.

Por otro lado, tenemos también la aceptación de acciones benignas que tomó la autoridad para que derivara en modelos automatizados y que se reflejara en menor tiempo y costo para la ciudadanía, esperando así legitimar sus decisiones.

La pregunta central también nos lleva a reflexionar en segundo lugar, en cómo jerarquizar por orden de importancia la demanda social dando prioridad a aquellas actividades dentro de la institución que adolezca de un funcionamiento deficiente y se requiera la implementación de nuevos modelos de organización. Esta deficiencia podría ser por varias causas, a saber: por herramientas obsoletas, por falta de capacitación, por procesos administrativos inadecuados o poco propios para la necesidad de información requerida, inclusive por desconocimiento de la misma autoridad.

Los cuestionamientos complementarios se han clasificado de acuerdo a la naturaleza de las funciones; esto es, en forma preliminar hay dos tipos de usuarios

de sistemas, unos que están relacionados con la implementación de las nuevas tecnologías -las utilizan como herramientas de trabajo-, y otros usuarios que obtendrían los beneficios derivados de su uso. Por lo que, las preguntas complementarias se relacionaron con los actores, como usuarios de los sistemas.

Las preguntas complementarias asociadas con los actores de la organización son:

- ✓ ¿Cómo impactarán los nuevos modelos basados en tecnología a los actores de una organización pública?
- ✓ ¿Cómo afectarán los cambios introducidos en la reasignación de funciones al personal de una organización que usualmente ejercía control y dominio de información?
- ✓ ¿Cuál debería ser la expectativa en el tiempo de respuesta de trámites, toda vez que se hayan implementado nuevos modelos organizacionales?
- ✓ ¿Cómo se capacitará al personal de una organización donde se introducen nuevas herramientas que modificarán los procesos?

De las preguntas relacionadas con los usuarios externos a la organización se definieron las siguientes:

- ✓ ¿Cómo impactarán los nuevos modelos organizacionales que implementa una organización pública a la sociedad?
- ✓ ¿Cómo se evaluará el nivel de alfabetización tecnológica de esa sociedad para que pueda anclar los nuevos procesos a su vida diaria?

En el resumen de las preguntas complementarias encontramos la expectativa de los beneficios -de acuerdo a las promesas de los proveedores- de las nuevas tecnologías.

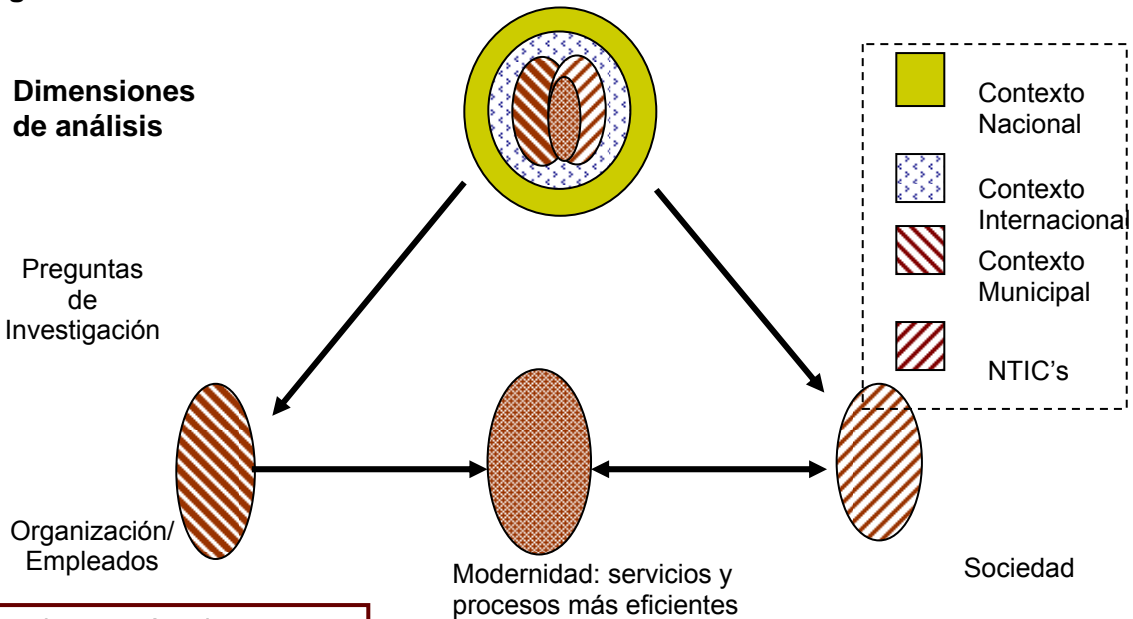
El planteamiento de los cuestionamientos ha sido esquematizado tomando para su concepción el modelo de análisis y diseño de investigación de Páramo (1995), donde a partir del análisis del cuestionamiento principal, se derivan las variables y los cuestionamientos secundarios que se visualizan en la Figura 2. Ubicación del ángulo de investigación y cuestionamientos.

Figura 2

Ubicación del ángulo de investigación y cuestionamientos

Pregunta central:

¿cómo introduce un gobierno municipal, modelos organizacionales basados en innovaciones tecnológicas, donde las relaciones de poder y la burocracia influyen en el grado de modernidad que los diferentes actores involucrados aceptarán se instale la organización?



¿Cómo impactarán los nuevos modelos basados en tecnología a los actores de una org. pública?  
 ¿Cómo afectarán los cambios introducidos en la reasignación de funciones al personal de una organización que usualmente ejercía control y dominio de información?  
 ¿Cuál debería ser la expectativa en el tiempo de respuesta de trámites, toda vez que se hayan implementado nuevos modelos organizacionales?  
 ¿Cómo se capacitará al personal de una organización donde se introducen nuevas herramientas que modificarán los procesos?

¿Son los procesos más claros y rápidos?  
 ¿Son los procesos más simples?  
 ¿Son los procesos más caros?

¿Cómo impactarán los nuevos modelos organizacionales que implementa una organización pública a la sociedad?  
 ¿Cómo se evaluará el nivel de alfabetización tecnológica de esa sociedad para que pueda anclar los nuevos procesos a su vida diaria?

Elaboración propia con base en Páramo (1999).

Esta figura muestra el contexto donde se ubica el ángulo de investigación; corresponde primero a las experiencias estudiadas de las nuevas tecnologías de información y comunicación y Nueva Gestión Pública (NGP) en la arena internacional, después al contexto nacional que obedece a un ordenamiento de tipo federal, donde por invitación a los gobiernos estatales y municipales es que estos últimos han optado por modernizar sus procesos administrativos.

En la parte central del círculo, se encuentra una intersección donde por un lado está la organización con su estructura y actores, por el otro lado las nuevas tecnologías para modernizar las actividades diarias; en el centro, el ángulo de investigación aborda el análisis de las nuevas tecnologías aplicadas a la operación de las actividades cotidianas de una organización pública, en la idea de modernizarlas, buscando además, la eficiencia y calidad vía automatización de procesos.

Para el análisis se tomó en consideración, las experiencias documentadas<sup>14</sup> donde se observó analíticamente las diversas situaciones en municipios mexicanos, algunos con experiencias exitosas. Y procedimos a comenzar la labor de campo.

En este inciso se comentó la pregunta central y las preguntas complementarias, que apoyadas por el modelo de Páramo (1999) permitió representar el ángulo de investigación; este modelo permitió resumir en forma gráfica el contexto que rodea la investigación.

---

<sup>14</sup> Como el miércoles ciudadano en León, Guanajuato descrito por Miguel-Bazdresch en Gobierno abierto al ciudadano, Innovación en León, Guanajuato (Cabrerero, 2002: 437), Modernización catastral en Guadalajara, Jalisco de Guillermo López Yescas (Cabrerero, 2002:357), o Macrorutas de recolección de basura en Pachuca de Soto Hidalgo de Rosalba Cruz Jiménez (Cabrerero, 2002:373).

## Capítulo III.

### Marco Teórico.

#### Las nuevas tecnologías en la gestión pública

Bien dicen los estudiosos de la sociedad -en sus diferentes disciplinas- que no podemos eludir la realidad incuestionable de que vivimos en organizaciones; nos desenvolvemos en ellas, las estudiamos y tratamos de explicar muchas veces su accionar. Buscamos resolver sus problemas, mejorar su vida, prolongar su existencia, explicar sus cambios y en ocasiones hasta controlarlos. Para ello, se han establecido diferentes teorías, al respecto Harmon y Mayer (1999) argumentan:

*“La palabra teoría, en su sentido más amplio, alguna vez aludió a convicciones sobre lo bello, lo verdadero y lo bueno. Era un producto de la revelación divina y la razón natural. Y la política era su criada, cuyo cometido era crear lo bello, lo verdadero y lo bueno en la sociedad. Con el tiempo, la política perdió su intención de crear una sociedad buena y se convirtió en el método para mantener la estabilidad social a fin de que los individuos se empeñaran, en relativa paz, en hacer realidad sus nociones privadas del bien. Con esto, la teoría se volvió más una idea que una creencia; más intelectual y en esencia menos religiosa.”*  
(Harmon y Mayer, 1999: 92)

En retrospectiva, la teoría nos permitía diseñar nuestra sociedad en forma adecuada, de aquí fueron las primeras obras de Max Weber (1964, 1968, 2005) - con la burocracia, la sociedad ideal y equilibrada-, Chester Barnard (1968) y el volumen *The Functions of the Executive*, o Herbert A. Simon (1950) y *Administrative Behavior*, hasta obras contemporáneas como la de Christopher Hood y Michael Jackson (1997) y *La Argumentación Administrativa*, estas obras condensan la visión y experiencia de sus autores y nos obsequian su conocimiento de las organizaciones; autores como Avineri (1970), Barzelay (2000, 2003), Bobbio (2005), Crozier (1974), que profundizan en el poder; Etzioni (1975), Foucault (2002) y Mintzberg (1984) todos estudiosos de las organizaciones, de sus estructuras, experiencias y modelos.

Las tecnologías de información y comunicación son herramientas que han contribuido al desarrollo y evolución de las organizaciones, definiendo nuevas estructuras y modelos a seguir; diseñadas por el individuo para su propia satisfacción y la de su entorno. Tienden a mejorar la eficiencia, a simplificar el trabajo, aumentar el confort cotidiano, mantienen al individuo en constante comunicación con el mundo, subyacen en los desarrollos científicos y han apoyado al sector salud entre otros. En general, los renglones donde han intervenido las tecnologías de información y comunicación han sido de beneficio para la humanidad, aunque también se han destinado para otros fines.

Las organizaciones públicas debido a su naturaleza han sido las más conservadoras en registrar modificaciones en sus modelos estructurales por causa de la innovaciones tecnológicas; sin embargo, y como parte de la sociedad a la que sirven o atienden se han visto en la necesidad de incorporar en sus espacios físicos y sociales implementos tecnológicos y digitales que permitan apoyar el servicio que proporcionan. Por lo que, para efectos de este estudio hay dos vertientes básicas de análisis: las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC's<sup>15</sup>) y las organizaciones públicas. Estas líneas teóricas de estudio que se han esquematizado y se abordarán en breve, entretienen una red compuesta del análisis organizacional que incluye las nuevas tecnologías, las teorías de la burocracia, el movimiento contingente y la nueva gestión pública desde la perspectiva organizacional.

En un estudio detallado que muestra los contrastes en la capacidad de administración en municipios mexicanos, Cabrero (2003) resume en forma cuantitativa las carencias de los municipios en cuanto a normatividad, reglamentos

---

<sup>15</sup> El origen de las abreviaturas NTIC's se remonta a los años ochenta con la introducción de las siglas tecnología de información (TI); uno de los pioneros en el empleo de estas siglas es Tom Forester (1992) cuando escribe: " La tecnología de información (TI) también está influyendo espectacularmente en los campos del comercio..." (Forester, 1992:16). El concepto de tecnologías de información es descrito por Castells (2005) como "el conjunto convergente de tecnologías de la microelectrónica, la informática (máquinas y software) , las telecomunicaciones /televisión/radio y la optoelectrónica." (Castells,2005:56); aquí el autor adiciona el concepto de comunicación a la tecnología de información. En esta obra, el autor hace referencia a paradigmas tecnológicos, donde analiza que parte de los rasgos característicos, es la capacidad de penetración de los efectos de las nuevas tecnologías sobre nuestra existencia individual y colectiva. . El concepto de tecnologías de información y comunicación (TIC) se completa cuando introducimos el binomio de I + D (investigación y desarrollo tecnológico) que de acuerdo Escorsa y Valls (2001) dan la Innovación -en materiales, sistemas comerciales, ingredientes y predominantemente en la tecnología- quedando integrada la abreviatura NTIC's como nuevas tecnologías de información y comunicación.

para planeación y obra pública, sin área administrativa especializada o mano de obra calificada y con recaudación debajo de lo esperado. De aquí que, el análisis y definición de estructuras de acuerdo a necesidades, presupuesto y cultura de los actores, nos llevaría a conjuntar un análisis organizacional con una vertiente de sistematización, de nuevas tecnologías de información y comunicación, complementado con las teorías disciplinarias de los estudios organizacionales.

Recordemos que toda organización incorpora procesos, estructuras y estrategias, a veces simples y otras veces complejas; lo social está implícito en ellas y la regulación está determinada por las características del liderazgo que desempeña, pudiendo ser este liderazgo económico o político. Cuando la organización es política, su definición se encuentra en la administración pública, y el centro de su accionar es el poder.

En esa evolución, los individuos han requerido ir adaptando sus estructuras organizacionales de acuerdo al momento en que se da el cambio, dependiendo del tipo de innovación o de mejora; el actor ha necesitado de reglamentos para vivir bien en forma ordenada y respetuosa, y en ocasiones cuidadoso de su entorno, de su hábitat, de su medio ambiente, como los lugares que han sido declarados patrimonio de la humanidad.

En el desarrollo de este capítulo podremos observar cómo las tecnologías de información y comunicación innovadoras subyacen en las organizaciones, en sus procesos, en su estructura, en el origen mismo de su accionar, involucrando actores, decisiones y cultura.

Si algo se ha sucedido en forma constante en las últimas décadas, son los cambios tecnológicos, las continuas innovaciones en nuestro tiempo; no bien terminamos de conocer un instrumento o una herramienta digital, y está arribando al mercado un nuevo instrumento o una nueva herramienta. Así de rápido como surgen los nuevos instrumentos, así es la necesidad de las organizaciones de adaptar su estructura a las nuevas tecnologías. Sin embargo, en las organizaciones, la velocidad de los cambios es menor, y entonces surgen los conflictos de adaptación, de diversificación, de costos, etcétera. Estos problemas



nacen en las instituciones cuando su estructura organizacional no logra adaptarse al ambiente tecnológico en vigor.

Adicional a las innovaciones tecnológicas que inundan los mercados, las organizaciones han tenido que adecuarse y participar en los cambios económicos, políticos y sociales surgidos en el orbe; ha sido obligado para ellas redefinir sus objetivos, reajustar sus metas, modificar sus acciones y sus procesos para adaptarse a los nuevos mercados; por estas razones, las organizaciones tienden a buscar información más puntual y específica que coadyuve a la toma de decisiones, y éstas a su vez, tiendan a resolver la problemática de la sociedad y a satisfacer sus necesidades.

Es importante definir los conceptos básicos sobre los cuales apoyaremos nuestro trabajo. En primer término, serán los conceptos de North (2006) como los analiza en su obra; para este autor las organizaciones u organismos son:

*“Al igual que las instituciones, los organismos proporcionan una estructura a la interacción humana. Ciertamente cuando examinamos los costos que surgen como consecuencia del marco institucional vemos que son resultado no nada más de ese marco, sino también de las organizaciones que se han creado como consecuencia de él. Conceptualmente lo que debemos diferenciar con claridad son las reglas y los jugadores. El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación; mediante intervenciones limpias y a veces sucias.”(North, 2006:15)*

Para North (2006), la estructura donde se desenvuelven los jugadores son las instituciones, y no siempre están claramente definidas, de tal manera que en ocasiones la estructura de una organización no sirve para ‘ganar el juego’, no alcanza su objetivo. Adicionalmente debe ser una estructura *ad hoc* donde los jugadores –actores en la organización- puedan a través de sus aptitudes, definir las estrategias adecuadas. North (2006) subraya a los actores, en interacción con reglas, limitaciones, elementos, costos surgidos por él y para él. En su obra, hace un recorrido que abarca:

- ✓ los antecedentes de las instituciones,
- ✓ los costos de la negociación, combinada con la teoría de la conducta humana y del aprendizaje, como inversión del saber y la educación,
- ✓ la consideración única de reglas formales como noción inadecuada y equivocada entre las limitaciones formales y el desempeño.

Cierro la referencia de este autor, con los que podríamos considerar su definición de institución, y cito:

*“Las instituciones proporcionan la estructura básica por medio de la cual la humanidad a lo largo de la historia ha creado orden, y de paso ha procurado reducir la incertidumbre. Junto con la tecnología empleada determinan los costos de transacción y transformación y por consiguiente la utilidad y la viabilidad de participar en la actividad económica. Conectan el pasado con el presente y el futuro, de modo que la historia es principalmente un relato incremental de evolución institucional en el cual el desempeño histórico de las economías sólo puede entenderse como la parte de una historia secuencial. Las instituciones son la clave para entender la interrelación entre la política y la economía y las consecuencias de esa interrelación para el crecimiento económico (o estancamiento o declinación).” (North, 2006:152)*

Las instituciones constituyen –de acuerdo a North (2006)- la estructura sobre la cual descansa un organismo, subraya la reducción de incertidumbre y por lo tanto, proporciona seguridad y regula la interacción del individuo con la organización.

El concepto de institución también ha sido definido por Montaña (2005), quien conjunta organización y sociedad en una reflexión de la administración pública mexicana, y cito:

*“La institución tiene como premisa la búsqueda y el resguardo de su propia autonomía, es decir, la diferenciación con respecto a otras instituciones sociales. La institución es parafraseando a Luhmann (1997), una lucha constante por*

*diferenciarse de su entorno. Entonces, en ese sentido, es un concepto abstracto que no puede observarse directamente en la realidad (Enríquez, 1992), pero que sirve de referencia básica a las organizaciones concretas a las que inspira, al menos en términos generales. La institución es la primera base de la legitimidad organizacional y le facilita, por ende, su inscripción a la sociedad, otorgándole, al mismo tiempo, una especie de código de valores propios.” (Montaño, 2005:468)*

De estos conceptos se desprende que las instituciones se abordan como espacios de interacción social, que son tanto formales como informales, y tan importantes como agregado social a la misma organización. En esta misma línea de significado de institución, Powell y DiMaggio(2001) como compiladores en el refinamiento de la Teoría Institucional citan a Ronald L. Jepperson:

*“La institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo. Por orden o patrón me refiero, como se acostumbra, a secuencias de interacción estandarizadas. Por tanto, una institución es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular.” (Powell y DiMaggio, 2001:195)*

De los conceptos de institución, tomaremos el que corresponda a la misma línea disciplinar de nuestro objeto del estudio, y que corresponde a las instituciones públicas, donde concurre la perspectiva de administración pública<sup>16</sup> con influencia de gestión social.

Una institución pública es una organización formal, necesaria como una forma de orden, administra estatutariamente los recursos del erario público y sirve de referencia básica a otras instituciones; realiza actos a través de los cuales busca su legitimidad y proporciona los recursos de infraestructura comunitaria a la sociedad. Para nosotros, la institución esta representada más por valores que por conceptos físicos o materiales; la institución nos da seguridad y nos proporciona

---

<sup>16</sup> De acuerdo al DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA - Vigésima segunda edición, la administración pública es la “Organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial”, es también aplicado el término a un “Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función”.

sentimientos de lealtad hacia ella y hacia sus miembros, nos permite interactuar, crecer y realizarnos aunque no siempre en la dirección que deseamos. No todas las organizaciones manifestadas en una empresa son instituciones, quiere decir que es posible que laboremos en una organización desprovista de valores, de identidad, donde trabajemos más por un acuerdo monetario que por un acuerdo personal remunerado.

Uno de los elementos que da fuerza a la institución es la legitimidad, como una de las bases y fundamentos del poder, al respecto Bobbio (2005) escribe:

*“La filosofía política clásica, que, como se ha dicho, considera que su tarea es plantearse el problema del fundamento del poder, se ha inclinado a negar que un poder únicamente fuerte, independientemente del hecho que sea capaz de durar, pueda ser justificado. De aquí la distinción ya no analítica sino axiológica entre el poder legítimo y el poder ilegítimo, con base en el argumento ritual: ‘¿Si nos limitamos a fundar el poder exclusivamente en la fuerza, cómo se logra distinguir el poder político del de una banda de ladrones?’*

*Este problema fue presentado de manera contundente por San Agustín en el famoso fragmento sobre el cual se han vertido una infinidad de comentarios: ‘¿Sin la justicia qué serían en realidad los reinos si no bandas de ladrones?, ¿y qué son las bandas de ladrones si no pequeños reinos?’”(Bobbio, 2005:118)*

Más adelante, Bobbio(2005) nos recuerda que el principio de legitimidad, era reclamado por una voluntad divina, es decir, los gobernantes recibían su poder de la voluntad de Dios<sup>17</sup> o de la voluntad del pueblo, de aquí venía el precepto de *vox populi vox Dei* (la voz del pueblo es la voz de Dios).

En la época contemporánea y en los países de América, el poder lo detentan los hombres, es la *vox populi*, sobre la base de la justicia que el mismo hombre determina.

Las instituciones públicas están influenciadas y moldeadas por un sinnúmero de factores que van desde las características geográficas, culturales, políticas o sociales por nombrar algunas. Independientemente del tipo de

---

<sup>17</sup> Hasta la fecha, hay algunos países que conservan a sus gobernantes – identificados como monarquía- porque tienen, a decir de ellos mismos y reconocido por su pueblo, el mandato divino para gobernar.

institución, cuando una organización transita de un proceso manual a un proceso computarizado, o bien emigra de un sistema a otro, ese tránsito, ese cambio llega a representar una incertidumbre para los involucrados, representan problemas, alteración en las rutinas y aumento de costos.

Representan problemas porque a pesar de que en las organizaciones, los individuos que la conforman buscan eventualmente un cambio, cuando éste se presenta no están listos para efectuarlo; los individuos en este caso, son los actores principales, sea el personal de la institución, los usuarios o los proveedores. Siempre que se alteren las rutinas en las actividades diarias de los actores, puede darse un problema, ya sea en la adquisición de nuevas formas de trabajo o bien, ajustarse a los tiempos o a las herramientas.

Esto ocurre en cualquier tipo de organización; más aún, en las instituciones públicas se presentan factores adicionales que podrían hacer más complejo el cambio; uno de ellos es que la dimensión de los cambios está supeditado no sólo a las necesidades de los usuarios (empleados de la misma institución y ciudadanos) sino a una legislatura; el otro factor es el tiempo en que se deben analizar las necesidades, diseñar y desarrollar las nuevas actividades e implementarlas. El espacio de tiempo que regularmente tienen las organizaciones públicas para hacer sus ajustes queda reducido considerablemente, ya que deben realizar los cambios en un periodo limitado de tiempo, como es el caso de los gobiernos municipales en México donde cada gestión de trabajo es de tres años.

La incorporación de tecnología en las instituciones públicas es un proceso complejo; se debe determinar la tecnología adecuada en un momento específico, para que coadyuve a la solución de problemas técnicos en la producción y/o generación de servicios; también se debe reflexionar acerca de ¿cuál es la innovación tecnológica<sup>18</sup> adecuada para aplicarse a la sociedad mexicana en un

---

<sup>18</sup> Por innovación tecnológica podemos mencionar a Herrera et al (1994) que al respecto plantean lo siguiente: *“La incorporación social de tecnología es un proceso muy complejo, en el cual la capacidad de innovación de los sistemas de investigación y desarrollo es sólo un elemento. Para una mejor comprensión de este punto conviene precisar qué entendemos por ‘innovación’ en el contexto de este análisis sobre la estrategia científica y tecnológica por aplicarse en la sociedad propuesta. En la temática que estamos considerando, la palabra innovación en general equivale a ‘innovación tecnológica’, que significa la creación de una nueva solución para un problema técnico específico del aparato productivo. Esas innovaciones son generadas mediante la investigación en lo que llamamos sistemas de investigación y desarrollo. Por otra parte, el problema fundamental de un país en el área de ciencia y*

momento preciso?. En un país como México, donde existe un abanico de culturas que van desde la moderna y compleja ciudad donde el volumen de habitantes demanda servicios rápidos y automatizados, hasta una comunidad donde la atención personalizada es característica del gusto por vivir en esas localidades.

Relacionar las instituciones públicas con el concepto de innovación, es pensar en el cambio que buscan las instituciones con la idea de servir a la sociedad. Una institución pública, -llámese Secretaria de Hacienda y Crédito Público o Instituto Mexicano del Seguro Social- que no busque un cambio hacia la modernidad, o la innovación de sus procesos, o que no evolucione en su gestión, estará destinada a la muerte ya sea a través de un desconocimiento social o por la eliminación de sus integrantes; esto quiere decir, que puede darse la eliminación de la organización o de los individuos que la conforman si no han favorecido el cambio. La innovación es la base para hacer una organización competitiva, comparada con otras o dentro de la misma organización.

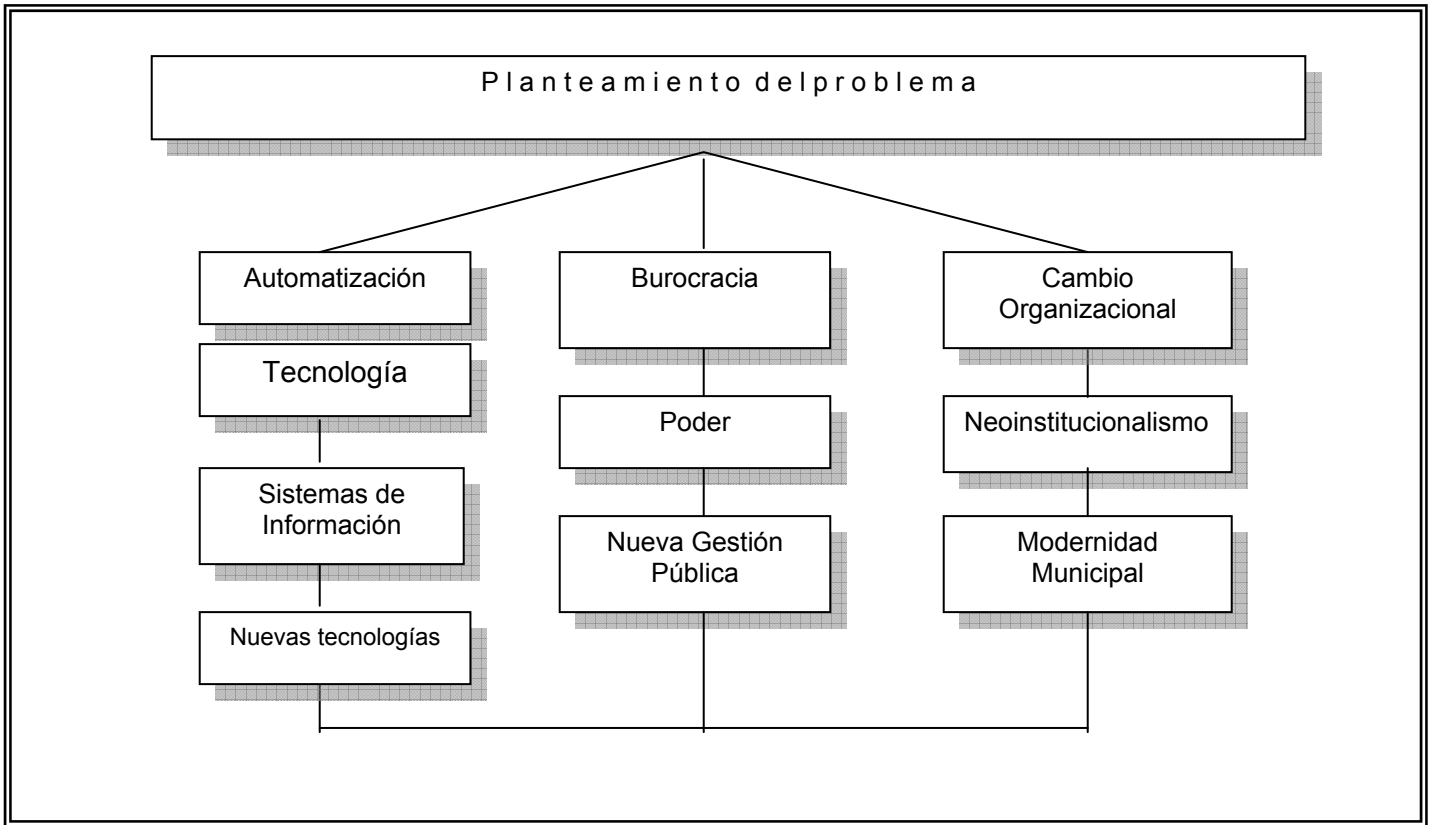
En base a lo anterior se ha desarrollado un esquema de análisis general que permitirá guiar en la exposición y análisis de las teorías que apoyen esta investigación.

---

*tecnología es crear la capacidad de incorporar 'soluciones tecnológicas' adecuadas a sus propias aspiraciones y posibilidades, al margen del origen de las innovaciones tecnológicas utilizadas" (Herrera et al, 1994:197).*

Otro concepto de innovación lo proporciona Escorsa y Valls y cito: *"En una primera aproximación, innovación es sinónimo de cambio. La empresa innovadora es la que cambia, evoluciona, hace cosas nuevas, ofrece nuevos productos y adopta, o pone a punto, nuevos procesos de fabricación. 'Innovación es atreverse' e 'Innovación es nacer cada día"* (Escorsa y Valls, 2001:15). Los autores aseguran que la tendencia de las empresas a innovar procede del progreso técnico, la internacionalización de la economía y a la desmasificación de los mercados, ésta obliga a las empresas a fabricar productos a la medida.

**Figura 3**  
**Estructura Conceptual Genérica**



Elaboración: Propia

Esta estructura abarca tres líneas de estudio y dentro de ellas se agruparon otras vertientes de análisis de acuerdo a su naturaleza y relación con el tema de estudio; este esquema pretende además, proporcionar al lector la visión general y orden de cómo se fue abordando el estudio.

**III. a. La administración pública**

El objetivo de este inciso es hacer un planteamiento de las teorías en que se fundamenta la administración pública, analizar las posturas de los diferentes autores para obtener la visión general que nuestro estudio requiere.

Para abordar este inciso del estudio se ha tomado como base a Bobbio (2005), Harmon y Mayer (1999), Hood y Jackson (1997), Crozier (1992), Weber(1968), Olías de Lima (2001), Montañó (2005) y Arellano (2005), estas

últimas referencias publicadas en Gestión y Política Pública editada por el CIDE en su volumen XIV.

Es pertinente comenzar con las referencias básicas del Estado<sup>19</sup>, como origen de toda institución pública; al respecto Bobbio (2005) plantea que son dos las fuentes principales que se deben considerar para el estudio del Estado: una es la historia de las instituciones políticas, y la otra es la historia de las doctrinas políticas; la secuencia de sucesos de ésta última, proveyó lo que constituye ahora el estudio del Estado y cito:

*“Por razones fácilmente entendibles, pero fundamentalmente por la gran dificultad que presenta la recopilación de fuentes, la historia de las instituciones se desarrolló después que la historia de las doctrinas, de manera que frecuentemente los ordenamientos de un sistema político determinado han sido conocidos o nos hemos conformado con conocerlos mediante la reconstrucción, e incluso la deformación o idealización hecha por los escritores. Han sido identificados: Hobbes con el Estado absoluto, Locke con la monarquía parlamentaria, Montesquieu con el Estado limitado, Rousseau con la democracia, Hegel con la monarquía constitucional, etcétera.*

*La primera fuente para un estudio autónomo de las instituciones frente a las doctrinas está constituida por los historiadores: comentando a Tito Livio, Maquiavelo reconstruye la historia y el ordenamiento de las instituciones de la república romana;”* (Bobbio, 2005:69)

Posterior a la reconstrucción de la república romana, viene la historia civil de las naciones hasta llegar al estudio del Derecho, con leyes que regulan las relaciones entre estado-ciudadano, gobernantes-gobernados. En esta misma línea de estudio, la llamada gestión pública ha contribuido a la transformación del Estado, con reformas, ordenamientos y prácticas surgidos en el siglo pasado en la idea de redefinir al Estado.

---

<sup>19</sup> “El estado es definido mediante los tres elementos constitutivos de un pueblo, del territorio y de la soberanía (concepto jurídico por excelencia, elaborado por los juristas y aceptado universalmente por los escritores del derecho público).” (Bobbio,2005:128)



La función de la gestión pública en términos del Estado encuentra su apoyo en la teoría funcionalista<sup>20</sup>; esta teoría sostiene que las sociedades tienden hacia la autorregulación; la autosuficiencia de las mismas estará determinada por necesidades básicas, como el abastecimiento de bienes y servicios, la educación y la protección a la infancia.

Sin embargo, ¿cuál es la necesidad de redefinir el concepto de estado?, ¿acaso las doctrinas u ordenamientos no tenían una base social?; creemos que sí, en su origen fueron válidas, sin embargo, conforme fue creciendo la sociedad y los problemas se hicieron más complejos, había necesidad de ir generando nuevas fórmulas que proporcionaran la seguridad, armonía y orden que toda sociedad demanda de sus gobiernos.

Por otro lado, dentro de los tipos de gobierno se toma en cuenta las estructuras de poder y las relaciones entre los diversos órganos, y dentro de los tipos de estado se toma en cuenta las relaciones de clase, las relaciones entre el sistema de poder, y la sociedad subyacente, las ideologías y los fines de carácter histórico y sociológico, y cito:

*“Las tipologías clásicas de las formas de gobierno son tres: la de Aristóteles, la de Maquiavelo y la de Montesquieu. Se remonta a la Política de Aristóteles, en particular a los libros III y IV, el éxito extraordinario de la clasificación de las constituciones con base en el número de gobernantes: monarquía o gobierno de uno, aristocracia o gobierno de pocos y democracia o gobierno de muchos.”* (Bobbio, 2005:144)

Sobre esta base, a la gestión pública en términos de gobierno le corresponde la democracia, porque el gobierno recae sobre una estructura conformada por la legislatura -integrada por las cámaras de senadores y diputados-, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El concepto de democracia, proviene del latín tardío *democratia*, y éste del griego *δημοκρατία*;

---

<sup>20</sup> Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 29 de septiembre de 2008, de <http://www.britannica.com/eb/article-9058573/Talcott-Parsons>

etimológicamente esta compuesta de demos –gente- + kratia de krato (verbo) – prevalecer-. En referencia a la democracia cito:

*“Para Aristóteles, la democracia residía en el hecho de que todos los ciudadanos fueran elegibles y electores, que todos mandaran a cada uno y cada uno a todos, alternativamente. Por ello, en esta forma de gobierno, la democracia –abundaba-, el derecho político es la igualdad, no con relación al mérito, sino según el número.*

*Esta vieja teoría aristotélica no es ajena a la doctrina actual de la democracia occidental, esto es, que el pueblo sea quien gobierne. Así, la democracia occidental consiste en el régimen político en el que el pueblo es gobernante y gobernado, las personas cuentan con garantías individuales y los principios de la división de poderes y el de la elección popular se consagran, y el sistema de partidos políticos da paso al pluralismo ideológico y a la posible alternancia de gobierno de las diferentes corrientes que conforman la sociedad.”* (Quintana, 1999:17).

En el contexto de ‘Democracia y representación en México: algunas cuestiones pendientes’ de Carbonell (1999) escribe:

*“En la medida en que la democracia mexicana no sirva para combatir la pobreza (o por lo menos posibilite en términos reales las políticas públicas que la combatan de forma eficaz) y para garantizar un mínimo de seguridad para los habitantes, es poco probable que pueda arraigar en el ideario colectivo de la nación.”* (Carbonell, 1999:1)

Un concepto más de democracia está citado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 3ro., que alude a la educación. En secuencia ideológica de conceptos se puede argumentar que:

- ✓ primero, la democracia reside en dar el poder de gobierno al pueblo;
- ✓ segundo, en la cultura occidental, la democracia ha sido referida para elegir la posición política de un pueblo a través de las diferentes formas de elección (referéndum, iniciativa popular, plebiscito, veto);

- ✓ tercero, no se encontró sustento legal para decir que la democracia tiene que ver con el combate a la pobreza. Esta observación se podría aplicar a los países en vías de desarrollo donde las cifras de pobreza rebasan a la media nacional, y la elección del gobierno por el pueblo se ha movido más por intereses de una minoría –en muchos casos ajenas al país- que por el pueblo en sí.

Sin embargo, aplicando estos conceptos al contexto que nos refiere, la democratización en su idea original estaría determinada por un gobierno que acate la voluntad del pueblo; ¿cómo? A través de diferentes métodos, como el acceso a servicios mediante solicitudes en el portal de Internet del gobierno en cuestión; o bien, a través de la atención directa al ciudadano que en forma regular se debería llevar a cabo.

Comentada la línea del Derecho, pasaremos a revisar las cuestiones de la administración desde el punto de vista Estado, y corresponde al administrador público desarrollar las funciones que hagan valer las definiciones del Estado del Derecho, y transcribo:

*“Por definición, la acción administrativa tiene lugar en un contexto organizacional. Para el administrador público es un contexto sembrado en todos aspectos de problemas perversos que tienen soluciones políticas así como instrumentales y técnicas. Estas soluciones se dan como resultado de los actos de muchos agentes organizacionales. Como uno de ellos, el administrador público entra y sale de funciones en una variedad de ambientes organizacionales. La manera más fácil de distinguir las numerosas funciones del administrador público es reunir las en tres campos generales: el interorganizacional, el intraorganizacional y el de la organización frente al individuo.” (Harmon y Mayer ,1999:56)*

En este contexto, donde actúa el administrador está rodeado de problemas perversos<sup>21</sup>, donde existen un sinnúmero de intereses políticos, sociales y

---

<sup>21</sup> Para Harmon y Mayer hay dos tipos de problemas en el contexto definitorio de la administración pública y cito:” *Los problemas dóciles se solucionan porque es fácil definirlos y separarlos de otros problemas así como de su entorno. No es que se les reste sustancia al decir que son fáciles de resolver; pero tienen una característica importante: cualquiera que sean las dificultades y complejidades con que se tope su solución, son principalmente de carácter técnico; por ejemplo, la llegada del hombre a la luna y su regreso a salvo a la*

económicos. Muchas veces nos preguntamos cómo es que un político puede ocupar un lugar en una institución de salud y antes ocupó un puesto en la policía. Los autores sustentan estos actos como una característica de los administradores públicos de poder cambiar –entrar y salir- de una variedad de ambientes organizacionales.

En esta cita Harmon y Mayer (1999) explican que el administrador público, actúa como representante, tiene tratos con otros de su igual nivel, toma decisiones, y en la estructura formal de una organización viene a ser el funcionario de mayor nivel. El campo intraorganizacional es el área que el administrador ocupa dentro de la estructura formal para determinar la línea de mando, y el tercer campo es la representación del administrador en su posición de tomador de decisiones tanto en la organización como frente a la sociedad.

El concepto de administración pública lo estudiaremos a partir de la siguiente definición:

*“En su nivel más general, administración es gobierno, ya se trate de una nación, de una organización mafiosa o de una colectividad de autoayuda. En consecuencia, obtendremos nuestros especímenes y ejemplos de un gran conjunto de sistemas políticos y períodos históricos. Cuando analizamos la administración en un sentido amplio, no sólo en sus variantes especializadas, aumentan las probabilidades de aprehender la diversidad de doctrinas que se pueden observar en la argumentación administrativa.” (Hood y Jackson, 1997:51)*

Esta definición, si bien es cierto que es genérica, contiene una línea claramente definida sobre las ciencias políticas; cuando abordan la conceptualización en un sentido más amplio que general identifican las diferentes doctrinas –con influencia también política- que tiene la administración como

---

*tierra requirió la solución de un problema monumentalmente complejo, agotador, arduo y costoso, y, sin embargo, dócil.*

*En cambio, los problemas perversos carecen de una formulación definitiva y por tanto de criterios uniformes para decidir cuándo se ha encontrado una solución; en realidad, elegir una definición de un problema determina su ‘solución’; por ejemplo, consideremos las categorías que se emplean al definir el ‘problema’ del desempleo.” (Harmon y Mayer, 1999:37)* Al igual que en muchas ciencias, el principal problema está en la identificación y definición clara del problema, una vez que éste ha sido definido y visualizado en su totalidad la solución es sólo la implementación de recursos, técnicas o modelos.

ciencia en sí misma; de aquí concluimos que las ciencias políticas estudian la forma de gobernar.

Para nosotros, la administración pública tiene que ver con dos conceptos: (a) el primero es referente a la estructura organizacional protocolizada a través de leyes y reglamentos, y (b) el segundo está relacionado con el conjunto de acciones que conforman los procesos encaminados al cumplimiento de un objetivo genérico, proporcionar los servicios públicos a la ciudadanía.

En términos generales los fundamentos de la administración pública y la teoría de las organizaciones fueron explicitados por Max Weber (1964) y Chester Barnard (1968), entre otros, así como las primeras referencias acerca de las relaciones humanas.

Figuran también la teoría interpretativa y la crítica, que pone en entredicho casi todos los conceptos y argumentos expuestos por los diferentes estudiosos de la teoría organizacional. El resumen de estas teorías queda incluido en los siguientes puntos:

1. Los intereses individuales y colectivos de la organización se hayan en tensión mutua fundamental, ya que las relaciones entre individuos y organizaciones comprenden consideraciones de poder político. Lo relevante es cómo trasciende el individuo en la organización, no cómo la organización adapta al individuo a sus necesidades; si las acciones del individuo están encaminadas a la consecución de los objetivos organizacionales –ésta es su aportación, ahí radica su trascendencia- no se requiere que la organización cambie al individuo para cumplir los objetivos organizacionales sacrificando en ocasiones al mismo individuo, el sustento para esta teoría la tenemos con el coste de la excelencia<sup>22</sup>.
2. El modelo racional de la acción constituye un problema, traiciona y limita la comprensión de la actuación en la vida individual, social y organizativa del individuo.

---

<sup>22</sup> Nicole Aubert y Vincent de Gaulejac (1991)

3. Las ciencias sociales que dependen de manera positiva en la conducta, constituye una base inadecuada para comprender el mundo social. Debería fincarse la idea de acción sobre la experiencia social individual de la vida cotidiana. Sin embargo la vida cotidiana se basa sobre las normas y conductas establecidas.
4. El propósito de la teoría es la definición de conceptos básicos es el asentamiento de bases sobre el cual se desarrolle la práctica. La teoría es práctica en la medida en que nos permite llegar a la metacognición que conduzca a una acción responsable y autónoma. Este punto visualiza la teoría como generadora del conocimiento.

Como parte de estas teorías está el cuestionamiento acerca del cambio que hace la organización en el individuo, sin embargo, consideramos que el individuo trasciende en la organización porque sus acciones quedan integradas al objetivo de la organización, quedan fundidas y determinan la esencia de la organización.

La interrelación que guardan estas teorías con la administración pública está dada por la posición del estado en la sociedad, como entidad visible que organiza a la sociedad, dicta sus normas de funcionamiento y los adecua a la calidad y a la productividad.

Para Ibarra y Montaña (1992), la adopción de modelos novedosos organizacionales en las empresas que permitan su transformación, debería ser alentada por el Estado, en la idea de garantizar el funcionamiento autorregulado del mercado. Estos nuevos modelos organizacionales se podrían constituir, como una instancia privilegiada de organización y dirección de la sociedad, limitándose a fomentar la competencia, normada y regulada de la economía. Sin embargo, nosotros consideramos que es mejor que el estado sólo norme y regule, más no intervenga en la definición de algún modelo específico de organización, ya que podría confundir la gestión y convertirla en autoritarismo.

### III. a. i) La Burocracia

Este tema, ha sido desarrollado por gran número de autores –clásicos y contemporáneos-, entre ellos Weber (1964, 1968, 2004, 2005), quien es

reconocido como un pilar a través del cual, otros autores y estudiosos definen y construyen sus propias conceptualizaciones de la burocracia. Después de estudiar las diferentes interpretaciones y acotaciones que se suceden sobre la burocracia, elaboramos con el respeto propio que nos merece este tema, un cuadro de su evolución, que nos ayude a trasladar hasta nuestra época la filosofía básica de este tema.

Para el estudio de la burocracia, se han tomado como base los estudios de Barzelay (2000), Harmon y Mayer (1999) y Crozier (1992), por considerarlos como ejes para la construcción de argumentos en el contexto de la burocracia para un gobierno local; sobre esta base citamos en primer término:

*“Aunque ‘burocracia’ es una palabra familiar, no es fácil definir su esencia. Esto es particularmente cierto en una época en la que nos sentimos rodeados de burocracias y el adjetivo ‘burocrático’ es cualquier cosa menos un término de aprobación. Dicho de manera simple, Weber consideraba que la burocracia era la forma de organización y administración en la que el poder se concentra en manos de funcionarios con las capacidades técnicas indispensables. Capacidad técnica es aquí el término más importante, porque las características de la burocracia sugieren que su organización tiende en primer lugar a aislar dichas capacidades de su dilución por influencias externas y de la corrupción interna, y en segundo lugar a agruparlas y especializarlas para su mejor uso.”* (Harmon y Mayer, 1999:104).

Si observamos la definición de burocracia, ésta ha sido mal empleada, podríamos decir que hasta satanizada, como lo mencionan los autores, todo menos aprobada; la asociamos a prácticas poco profesionales, o personal no capacitado, o exceso de tiempos muertos, o cobros excesivos.

Al definir Weber (2005) la burocracia, establece la estructura pura de dominación del cuadro administrativo: la burocracia, donde para la vida cotidiana la dominación es primariamente administración. Proporciona una disertación del cuadro administrativo, y a través de varios puntos determina los deberes objetivos, la jerarquía rigurosa en base a competencias y calificación profesional, donde el

actor responsable separará los medios y recursos del pueblo, sometiéndose a la disciplina de su cargo público.

En el análisis de *¿Qué es la burocracia?* de Weber (2004), el autor argumenta que el estado moderno esta sometido a la burocratización y cito:

*“El hecho de que la burocracia sea, técnicamente, el medio de poder más efectivo al servicio del hombre que la controla, no determina la gravitación que la burocracia como tal puede tener dentro de una formación social específica.”*  
(Weber, 2004:91)

En el texto de referencia Weber (2004) analiza el concepto de indispensabilidad de los funcionarios, que no es más que la del proletariado; si tuviera que optarse por una de ellas, trasladaríamos el concepto de indispensabilidad a épocas antiguas, donde los esclavos debieron haber ocupados puestos de poder cuando existía la esclavitud, ya que ellos eran indispensables para la realización del trabajo. Weber (2004) argumenta que es más indispensable quien realiza el trabajo que quien lo supervisa y que el poder lo tiene el primero.

Este concepto trasladado al siglo XXI, implicaría que funcionarios y empleados son indispensables y además le daría un toque de igualdad; sin embargo en la aplicación del concepto, funcionarios y empleados pueden no ser indispensables y mucho menos iguales, hay muchas diferencias entre ellos.

El significado de la palabra burocracia es buro que significa oficina y cracia que significa gobiernos; el origen del concepto de burocracia se ha ubicado en la antigüedad, en las organizaciones políticas y militares de las civilizaciones china y egipcia; posteriormente en el estado federal absolutista y el capitalismo. La burocracia estuvo conformada por altos funcionarios gubernamentales y ligada a los monopolios, ésta es una referencia en el estudio introductorio de Weber (2004).

El concepto de burocracia se ha vinculado en todos los casos con las clases explotadoras dominantes. Para facilitar los ejemplos históricos de burocracia se ha elaborado la Tabla 1. Ejemplos históricos de burocracia;



**Tabla 1**  
**Ejemplos históricos de burocracia**

<b>Año</b>	<b>Exponente</b>	<b>Ubicación del hecho social</b>
1580 A.C.	Egipto	Período del nuevo imperio.
259 A.C.	China	Con el fundador de la dinastía Ch'in, Qin Shi Huangdi.
230 D.C.	Roma	Principado romano y monarquía diocleciana.
1300 D.C.	Iglesia católica romana	En la obra de San Francisco de Asís y Santo Domingo de Guzmán, donde actuaban como predicadores, misioneros, <i>inquisidores</i> , <i>canonistas</i> , <i>teólogos o intelectuales</i> <sup>23</sup> .
1600 D.C.	Estados europeos modernos	En las corporaciones públicas desde el periodo de las monarquías absolutas
1985 hasta nuestros días	Empresas capitalistas modernas	Con ideología dominante, implementan la legalidad y la legitimación en la sociedad.

Elaboración propia con base en Weber (2004).

En la tabla anterior la columna de Ubicación del hecho social implica el dominio del exponente invariablemente sobre una estructura formal, en cualquier época que suceda.

Reconocido por su análisis de la burocracia, Max Weber (2004) plasma en sus escritos las distinciones de un grupo corporativo a cualquier otra forma de organización social, y se ha resumido su argumentación de la siguiente manera:

- La burocracia se formaliza a través de una estructura. La interacción que se da en esta estructura, es impuesta por la misma organización.
- La interacción entre los miembros es asociativa.
- El orden es vigilado por personal específico para desempeñar esa función.

<sup>23</sup> Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 1 de octubre de 2008, de <http://www.laguia2000.com/edad-media/la-iglesia-en-la-edad-media>

- La certificación de estudios está vinculada a la calificación de un rango.
- La expectativa de realizar una carrera dentro del servicio público.

De los puntos anteriores se puede derivar que: **(a)** para que exista la burocracia, lo primero que se debe observar es la instalación de una estructura organizacional formal; **(b)** los miembros que la conforman están asociados por la misma estructura, por ejemplo se asocian por departamento o áreas de trabajo; **(c)** los niveles medios son identificados como mandos intermedios, se ocupan de supervisar el desempeño de las funciones y tareas; **(d)** los últimos dos puntos podrían relacionarse, esto es, desarrollar una carrera en función de la certificación de estudios; sin embargo, hay que decir que en nuestro país la carrera en el servicio público no depende exclusivamente de la certificación de estudios sino de otros factores que se han asociado al concepto no aprobado de la burocracia.

En una postura específica del deber del funcionario, Weber (2004) analiza que:

*“La ocupación de un cargo es una ‘profesión’. Esto es obvio, primero, en la exigencia de un curso de preparación estrictamente fijado, el cual reclama la plena capacidad de trabajo durante un largo período, y en las pruebas específicas que son un requisito previo para el empleo. Además, la posición del funcionario tiene naturaleza de deber. Esto opera del siguiente modo en cuanto a la estructura interna de sus relaciones; legalmente y de hecho, la ocupación de un cargo no es como una fuente de rentas a explotar, como lo normal en la Edad Media y, a menudo, hasta los inicios de una época reciente. Tampoco la ocupación de un cargo es considerada como un intercambio habitual de servicios por un equivalente salarial, como sucede con los contratos libres de trabajo. El acceso a un cargo, incluidos los de la economía privada, se considera como la aceptación de un deber particular de fidelidad a la administración, a cambio de una existencia segura.” (Weber, 2004:27)*

En el análisis de este contenido, sobresale el concepto de fidelidad; este elemento dentro de una estructura es determinante para el éxito del funcionario,

más no implica el éxito en las funciones en que se desempeña. Tampoco se observa el elemento de la certificación de estudios.

En sus escritos, Weber (2004) también argumenta que: 1) una vez instaurada la burocracia, difícilmente se puede destruir, 2) es una de las estructuras sociales más fuertes, y 3) es el medio de transformar la acción comunitaria en una acción *societal* organizada racionalmente.

La reflexión epistemológica de la burocracia según Weber (2004) ha constituido hasta nuestros días, la esencia de la administración pública, entorno a la cual se agrupan y constituyen sindicatos, permisionarios, prestadores de servicios, legisladores, autoridades, y cada grupo en su propia estructura, se ha constituido en una burocracia racionalizada.

Cuando Hall (1996) da a conocer los resultados de su investigación en las organizaciones, argumenta que:

*“Hay otro aspecto relacionado con el trabajo en las organizaciones. En un importante estudio, Kohn (1971) encontró tendencias, pequeñas pero consistentes, de que gente que trabaja en organizaciones más burocratizadas son más flexibles intelectualmente, más abiertas a nuevas experiencias y más autodirigidas que aquellas que trabajan en ambientes no burocratizados.”* (Hall, 1996:5)

Resulta una interrogante como Hall (1996) recoge las experiencias realizadas en un estudio 25 años atrás que no detalla en su texto; 13 hojas de experiencias referidas en una revista sociológica americana. Consideramos que aquí en México las tendencias serían diferentes porque, los individuos que trabajan en organizaciones burocratizadas están generalmente agrupados –por ejemplo los empleados sindicalizados- y tienden a ser rígidos intelectualmente, son círculos cerrados donde todo lo nuevo generalmente es rechazado y están sujetos a un manual, reglamento o estatuto de su propio gremio o asociación. No hay flexibilidad ni apertura en cuanto al desarrollo de funciones.

Sin embargo, retomando el concepto de la certificación de estudios a la que refiere Weber (2005), e interpretando los resultados, la burocracia permitiría asegurar a las organizaciones que su fuerza laboral estuviera mejor preparada

intelectualmente y al ubicarlas en una estructura formal, el nombramiento de su puesto les daría seguridad.

Actualmente hay una nueva cultura en las organizaciones públicas, se ha debilitado la antigua ética burocrática; en este contexto citamos:

*“la existencia a favor de nuevos valores de eficacia y productividad, el cambio de paradigma supone, en realidad, un cambio cultural en las organizaciones públicas.”* (Veira, 1997:204)

Esta es parte de nuestra propuesta, que todo cambio de paradigma<sup>24</sup> organizacional suponga un cambio cultural; si en virtud de los tiempos de inquietud política que se sufre en todo el orbe, valdría la pena considerar una nueva versión de valores en las organizaciones.

Reforzando esta postura, Hughes(1994) refiere la sustitución del sistema público existente por uno más rápido, que tome riesgos, orientado a resultados, innovador y eficiente; concluye lo mismo que Hall (1996),

( *Un cambio organizacional...  
requiere un cambio cultural y  
esto deriva en un cambio total.* )

En el marco del IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado, Olsen (2004) definió el concepto de burocracia trasladado al siglo XXI, y cito:

*“La burocracia es una expresión de valores culturales y formas de gobernar con un valor intrínseco. La racionalidad y la justicia son características de los procedimientos seguidos para alcanzar un resultado y no un resultado en sí mismo.”* (Olsen, 2004:2)

---

<sup>24</sup> La palabra paradigma proviene del griego παράδειγμα (leer: paradeigma) y significa modelo, ejemplo, patrón. Esta es una referencia de Barzelay (2000) que retoma de Willis Harman en su libro An Incomplete Guide to the future publicado en 1970. Este autor fue un ingeniero futurista e inserta su concepto de paradigma a una sociedad del siglo XXI. Cito la referencia hecha por Barzelay(2000): *‘Una definición de paradigma que encaja en este uso es la manera fundamental de percibir, pensar, evaluar y hacer vinculada a una particular visión de la realidad. Un paradigma dominante rara vez, de serlo, se plantea explícitamente; existe como entendido indiscutible y tácito que se transmite por medio de la cultura y a generaciones sucesivas y, más que enseñarse, se trasmite por la experiencia directa.’* (Barzelay, 2000:41)

En el estudio que nos ocupa, el proceso de cambio en la organización no ha sido prerrogativa de los últimos años; los diferentes funcionarios que atienden en las Direcciones, los regidores, colaboradores y empleados han declarado que el servicio es ahora más rápido, está orientado a resultados, es eficiente<sup>25</sup> e innovador, esto es algo que se abordará en su momento.

Toda vez que se han sentado las bases de los conceptos, -y observando que la diferencia entre ellos es la optimización de recursos- se esbozarán las características básicas de la administración pública; para ello, nos apoyaremos en las referencias de Hall (1996), quien hace una comparación de la administración pública y las teorías de la organización, señalando que los primeros escritos de la administración pública se fundamentaron en las teorías posweberianas. Las características se resumieron como a continuación se indica:

- ✓ División de trabajo, dividiendo el trabajo de cada persona en tareas simples, rutinarias y definidas, actualmente plasmadas en un manual de procedimientos.
- ✓ Una estructura jerárquica, formal, con niveles que manifiesten los diferentes roles y que demuestre la dependencia y control que ejerce un nivel superior, también plasmada en una carta organizacional.
- ✓ Fuerte formalización, determinada en la Constitución Política Mexicana y el derecho Laboral que regula el comportamiento de los empleados.
- ✓ Naturaleza impersonal. Con reglamentación diseñada para aplicarse en forma uniforme e impersonal.
- ✓ Separación entre la vida privada y la vida en la institución.
- ✓ Meritocracia. Donde las decisiones de selección y promoción se basan en las calificaciones técnicas, la competencia y los resultados de los candidatos. Esto en el nivel de Directores de área.

---

<sup>25</sup> En este punto, haremos un paréntesis para definir el concepto de eficiencia y eficacia, en virtud de que algunos procesos de la organización están enfocados a la calidad: "*Eficacia: Extensión en la que se realizan las actividades planificadas y se alcanzan los resultados planificados. Eficiencia: relación entre el resultado alcanzado y los recursos utilizados.*" (DelaCerde y Morales, 2000:94)

- ✓ Garantía de carrera. En el supuesto que la mayoría de los miembros de la organización –en este caso, el personal de base, sindicalizado- seguirán toda su carrera dentro de la organización.

Las dos últimas características suceden en menor medida y dependiendo del tipo de contrato; la provisión de cargo se otorga mediante contratos por ejemplo, si es personal de base y no depende de quien esté a cargo o bien, si es personal de confianza que será por obra determinada mientras permanezca un funcionario específico.

El tipo de contratación y en dirección opuesta a las posiciones de más nivel jerárquico, se encuentran los niveles operativos, respaldados por los sindicatos. El movimiento sindical organizado nació en el siglo XIX. Antes de éstos, fueron las corporaciones de oficio o hermandades medievales que, a partir del siglo XVI, y en virtud del derecho a la coalición, estuvieron obstaculizadas y disueltas progresivamente.

En un breve paréntesis acerca de los antecedentes que dan legalidad a las formas de agrupación de los individuos diremos que entre los precursores formales de estos movimientos figura: Inglaterra a comienzos del siglo XIX y Alemania, que en el año 1848 formaron las primeras asociaciones orientadas políticamente; para el año 1890 se derogaron las leyes antisocialistas. Una característica de estas organizaciones es la racionalidad, y se refiere a la manera como una organización persigue su objetivo, y no al contenido de este objetivo el cual puede ser completamente irracional e incluso inmoral o antisocial.

Retomando el concepto de burocracia, se ha considerado la aportación de Maynts(1980) en el desarrollo de las organizaciones. Uno de los tópicos consiste en un estudio de la evolución de la burocracia, la burocracia moderna -ha escrito Weber (2004)- no describe los procesos sino la imagen o estructura a que aspira la organización, Maynts(1980) asegura que la disposición por el estado de medios administrativos y materiales son importantes para el desarrollo de la estructura administrativa; los funcionarios pueden ser bien pagados y seleccionados de acuerdo a sus capacidades, así como la provisión de cargos de acuerdo a la capacidad profesional; a este respecto cito:

*“Así, la provisión de cargos mediante contrato y basada en la capacidad profesional, la paga fija, la actividad esencialmente profesional del funcionario, la separación de los funcionarios de los medios administrativos y la posibilidad de ascenso mediante el rendimiento o por el tiempo de servicio, figuran entre las características predominantes que Max Weber atribuye a la burocracia moderna.”*  
(Mayntz, 1980:21)

De lo anterior se desprende que la burocracia moderna se caracteriza no solamente por la forma en que se contratan a los funcionarios y por su relación con el cargo, sino por su configuración interna, en un sistema de jerarquía, control y fiscalización.

Antes de concluir este inciso relativo a la burocracia, comentaremos el paradigma posburocrático. Éste tiene como premisa escuchar a los clientes, atender sus peticiones, eficientar la operación –independientemente de cuál sea ésta-, sin embargo, en ese tránsito hacia la eficiencia, se podría caer en un modelo impersonal y frío; al respecto cito a Barzelay (2000):

*“Heydebrand establece una interesante diferencia entre la racionalización social (semejante a la visión social burocrática) y la racionalización técnica (originada por el desarrollo de la tecnología computarizada). Para Heydebrand se transita de reglas lógicas y formales y su comunicación rígida a otra que tendrá que expresar en términos de sistemas computarizados y en el lenguaje del desarrollo de sistemas...donde la racionalización social es posible gracias a racionalización técnica.”* (Barzelay, 2000:9)

Aquí determina el autor una diferencia entre la racionalización social y la racionalización técnica. Habría que apoyarse en otros estudios para conocer si llevada esta teoría a la población, se inclinaría por una de ellas, qué sectores optan por la social y qué sectores por la técnica, o ¿será cuestión generacional o cultural?

En este inciso se abordó el concepto y evaluación de la burocracia; hemos observado cómo dependiendo de la sociedad en la que se defina, puede adoptar e integrar nuevos paradigmas; así la burocracia de Weber (2005) en una sociedad equilibrada, es un tanto diferente en su modelo que la sociedad vista por Toffler (1986), una sociedad futurista, donde se mezclen los valores con la tecnología y la emoción con la comunicación.

### III. a. ii) El Poder en una organización pública

En este subinciso se aborda el concepto de poder, en la perspectiva de una clasificación básica como la establece Weber (2005); para el desarrollo del inciso analizamos las posturas de autores como Clegg (2004), Mintzberg (1984), Crozier y Friedberg (1990), Ibarra y Montaña (1992) y Castells (2005); con ayuda de ellos trasladamos al siglo XXI las características del poder que subyace en una organización pública.

Inicio las referencias con el cuestionamiento de ¿qué es el poder? y cito en primer lugar a Weber (2005):

*“Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad.*

*Por dominación debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas; por disciplina debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia para un mandato por parte de un conjunto de personas que, en virtud de actitudes arraigadas, sea pronta, simple y automática.*

*1. El concepto de poder es sociológicamente amorfo. Todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones posibles pueden colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad en una situación dada. El concepto de dominación tiene, por eso, que ser más preciso y sólo puede significar la probabilidad de que un mandato sea obedecido.” (Weber, 2005:43)*



En el texto que con todo rigor escribió Marianne Weber y que corresponde al original de su fallecido esposo – Weber (2005)-, asocia el concepto de poder con el concepto de dominación, y la obediencia como la cesión del deseo personal por el de otro individuo. En su texto fundamenta tres tipos de dominación legítima: de carácter racional, de carácter tradicional y de carácter carismático. Esta relación-concepción de poder-dominación-obediencia se encuentra anclada en nuestras instituciones y reflejada en las organizaciones, al respecto cito:

*“La administración pública acude a la teoría de la organización, destacando los conceptos de estrategia y poder en el plano organizacional general y el de estructura en el de las entidades productivas y oficinas burocráticas. El carácter voluntarista de esta interpretación se patentizó al asignar, por otra parte, una racionalidad casi exclusivamente política a los actores. Así, a final de cuentas, la estrategia y la estructura no son, en esta orientación, más que meros componentes periféricos del núcleo político por excelencia: el poder. El poder, que hasta hace pocos años tenía un lugar marginal en la explicación organizacional, ocupa, desde hace poco tiempo, el origen mismo del accionar en las organizaciones públicas.” (Ibarra y Montaña, 1992:57)*

El poder ha sido señalado por ser represivo y alabado por ser productivo, el poder no se da, ni se intercambia, ni se retoma sino que se ejerce y solo existe en acto, no es mantenimiento y prórroga de las relaciones económicas, sino una relación de fuerzas en sí mismo; el poder es lo que reprime la naturaleza, los instintos, las clases sociales y a los individuos.

El concepto de poder que hemos venido apuntando, recoge las principales bases de autores que, explicando el porqué de los comportamientos, concluyen que el poder -definido desde Weber (2005)- subyace en el interés de toda acción, previsión y proyección.

Trasladando el concepto del poder, al contexto de la administración pública en México observamos que los gobiernos locales y de acuerdo a sus discursos, establecen sus estrategias sobre objetivos de servicio, sociales y políticos para la satisfacción de intereses propios y de necesidades básicas de la comunidad, tales

como el orden, la infraestructura y la salud, pero nos preguntamos si ¿son realmente estos objetivos el principal interés de la autoridad? ¿O es acaso el poder que en todos los tiempos ha estado como un elemento adherido a las intenciones de todos los gobiernos?

La cultura organizacional está constituida por individuos, costumbres y procesos que traducidos en acciones y servicios, proporciona a otros individuos con las mismas costumbres. Sin embargo, como entidad social organizada los funcionarios interactúan en un juego de intereses personales y relaciones de poder. Para poder comprender esta última conceptualización, considero que debemos remitirnos, primero al concepto de soberanía de Aristóteles y posteriormente a Foucault (2002).

Aristóteles en su disertación de la teoría de la soberanía, plantea el cuestionamiento acerca de ¿a quién le corresponde la soberanía?, ¿a los pobres porque son mayoría?, o ¿a los ricos?, o ¿a personajes distinguidos aunque sean minoría?, ¿a una multitud?, o ¿a un solo individuo? En realidad a él no le importa si es al estado o a un personaje distinguido quien ostenta la soberanía, lo que él evidencia con parábolas es la definición y aplicación de las leyes, dejando en claro que las leyes son buenas en los gobiernos puros, y viciosas en los gobiernos corrompidos. La aplicación de las leyes se lleva a cabo por una minoría, y se extiende a las masas, de la misma forma que la soberanía se extiende a los ciudadanos, entendiendo por ciudadanos a hombres ordinarios.

Foucault (2002) retoma las reflexiones filosóficas y cito:

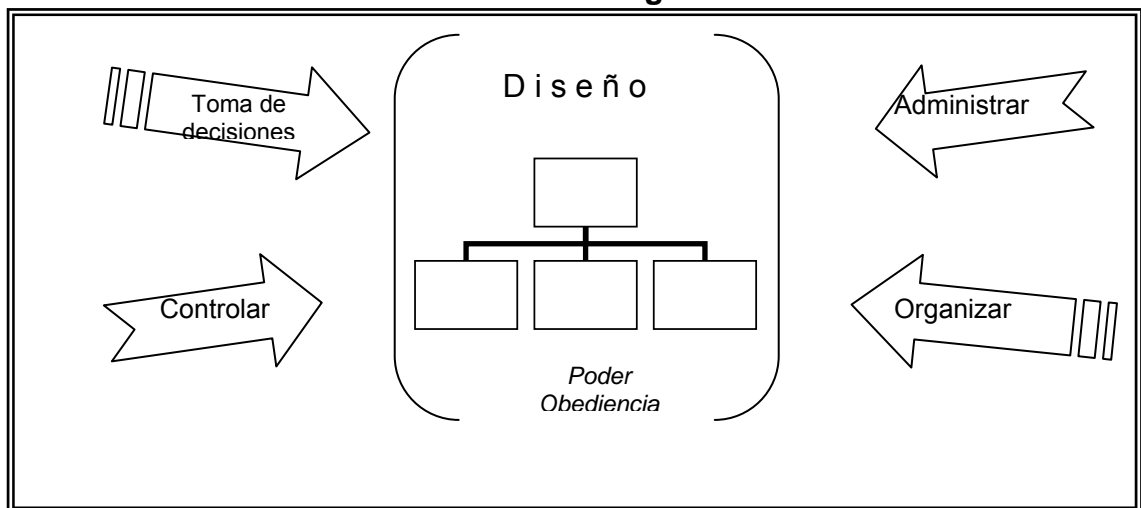
*“La soberanía es la teoría que va del sujeto al sujeto, que establece la relación política del sujeto con el sujeto. En segundo lugar, me parece que la teoría de la soberanía se asigna, en el comienzo, una multiplicidad de poderes que no lo son en el sentido político del término, sino capacidades, posibilidades, potencias, y sólo puede constituirlos como tales, en el sentido político, con la condición de haber establecido en el ínterin, entre las posibilidades y los poderes, un momento de unidad fundamental y fundadora, que es la unidad del poder. Importa poco que esta unidad del poder adopte el rostro del monarca o la forma del Estado; de ella*

van a derivarse las diferentes formas, los aspectos, mecanismos e instituciones de poder.” (Foucault, 2002:49)

Para Foucault (2002) la trilogía de la ley, el sujeto y la unidad de poder constituyen la base de la soberanía; es de esta unidad de poder que en la negociación entre quienes ostentan la determinación de la soberanía se dan las relaciones de poder.

Otra conceptualización de poder corresponde a Mintzberg (1984) quien considera que en la organización, algunos trabajos están diseñados para supervisar, controlar y tomar decisiones y otros, para ejecutar órdenes, para obedecer. Por lo que el poder se estructura y formaliza hacia el diseño de la organización; en este diseño la obediencia en la organización es central en la discusión de poder. Esta idea la podemos esquematizar con la siguiente figura:

**Figura 4.**  
**Diseño/obediencia de la organización.**



Elaboración propia con base en Mintzberg (1984)

En esta figura los tomadores de decisiones (administradores) desarrollan el poder a través de una estructura, y los subordinados obedecen y son controlados por medio de estatutos definidos en su propia organización.

En las instituciones públicas, las estructuras de poder se definen dentro de la misma organización, sin embargo también reciben influencia de su entorno, ya sea de dependencias superiores o bien de sectores sociales de la población.

A este respecto Bobbio (2005) escribe:

*“La tipología clásica transmitida durante siglos es la que se encuentra en la Política de Aristóteles, donde se distinguen tres tipos de poder con base en el criterio de la esfera en la que se ejerce: el poder del padre sobre el hijo, del amo sobre el esclavo, del gobernante sobre los gobernados. Aristóteles agrega que los tres tipos de poder también se pueden distinguir con base en el diferente sujeto que se beneficia del ejercicio del poder: el poder paternal es ejercido en interés de los hijos, el patronal o despótico en interés del amo, el político en interés de quien gobierna y de quien es gobernado (de donde derivan las formas corruptas de régimen político donde el gobernante convertido en tirano, únicamente gobierna para su provecho).” (Bobbio, 2005:105)*

En nuestra reflexión, algo tienen en común estos dos criterios, y es que ambos impiden el desarrollo de la democracia; uno por sobreproteger, por desconfiar del curso normal que tendría la asimilación de los propios errores y de ahí, el reconocimiento y respeto de la verdadera democracia y, el otro, en la idea de la legitimación.

En esta misma línea de referencias de poder en una organización se plantea que:

*“La perspectiva teórica que sustenta este planteamiento postula que las sociedades están organizadas en torno a procesos humanos estructurados por relaciones de producción, experiencia y poder determinadas históricamente. La producción es la acción de la humanidad sobre la materia (naturaleza) para apropiársela y transformarla en su beneficio mediante la obtención de un producto, el consumo (desigual) de parte de él y la acumulación del excedente para la inversión, según una variedad de metas determinadas por la sociedad. La experiencia es la acción de los sujetos humanos sobre sí mismos, determinada por la interacción de sus identidades biológicas y culturales y en relación con su entorno social y natural. Se constituye en torno a la búsqueda infinita de la satisfacción de las necesidades y los deseos humanos. El poder es la relación entre los sujetos humanos que, basándose en la producción y la experiencia,*

*impone el deseo de algunos sujetos sobre los otros mediante el uso potencial o real de la violencia, física o simbólica. Las instituciones de la sociedad se han erigido para reforzar las relaciones de poder existentes en cada período histórico, incluidos controles, límites y contratos sociales logrados en las luchas por el poder.” (Castells, 2005:40-41)*

Lo anterior se puede representar de la siguiente manera:

Producción	→	acción del individuo sobre la materia
Experiencia	→	acción del individuo en sí mismo
Poder	→	es la acción de los sujetos que basándose en lo anterior impone el deseo de sólo uno.

El poder<sup>26</sup> es un elemento de todas las organizaciones; su distribución se conceptúa como el grado de centralización. Recordemos que la autoridad es una forma de poder que implica la suspensión de un juicio personal. Se ejecutan órdenes porque se cree que deben llevarse a cabo. Pfeffer (2000) analiza a Wrong cuando éste último apunta el poder como el control deliberado y eficaz por agentes particulares.

En años recientes, la administración pública y a raíz de la introducción de la nueva gestión pública –tópico que abordaremos en breve-, se ha introducido un concepto nuevo: los clientes como un significado equiparable al de ciudadano. En este contexto de las organizaciones públicas frente al usuario, los clientes - en este caso los ciudadanos- ostentan cierto poder.

Uno de los autores que trata el concepto de ciudadano como cliente cita:

*“Frente al usuario la Administración se presenta como poder. Define el bien colectivo, establece las prioridades, regula las condiciones de acceso, etc. La consideración del ciudadano como un cliente implica trasmutar esta concepción. El cliente no es alguien sobre quien se ejerzca autoridad sino, muy al contrario, alguien a quien se sirve. El cambio de concepto de usuario al de cliente significa*

---

<sup>26</sup> Para Crozier y Friedberg (1990) el poder no es una característica ni un atributo; es la relación que se da entre dos personas, y no un atributo de los actores en una organización; el poder es la supresión del deseo de un individuo por el deseo de otro individuo, es la supresión del accionar personal por el accionar en función de otro. Es una relación recíproca pero desequilibrada.

*convertir el servicio público, en el que el interés público se define a través de las normas del servicio y los criterios profesionales de los funcionarios, en servicio al público, donde cada ciudadano puede transmitir su propia visión de la prestación que recibe, de su utilidad y de sus preferencias.*

*La introducción del concepto de cliente, potencialmente innovador y renovador del servicio, no se ha hecho sin una cierta polémica acerca de las connotaciones instrumentales y mercantiles que su uso encierra.” (Oliás de Lima, 2001:17)*

Todas las organizaciones en general, tienen cultura propia y ostentan cierta cuota de poder social, buscan su estabilidad y continuidad; en el caso de una organización privada, la continuidad está representada por las acciones que redundan en beneficios económicos y que favorecen la permanencia de la organización. En una organización pública no es ésta la idea.

La postura de Kimberly y Miles(1980) sostiene que todas las organizaciones tienen un ciclo de vida que incluye la decadencia y muerte; sin embargo, emprenden acciones que les permiten extender su vida. Estas posturas son aplicadas en este inciso y serán consideradas como enriquecimiento para el cambio organizacional.

En las instituciones públicas, los funcionarios y autoridades adoptan posturas para prolongar o extender su vida en la organización. En este caso la organización va a continuar, con una ideología o con otra, pero va a continuar, posiblemente se renueven o cambien, pero la organización va a continuar; son los responsables de la organización los que buscan alargar o prolongar con una misma tendencia política su estancia en la organización y para ello desarrollan diferentes acciones tendientes a dilatar su permanencia, y por ende a conservar su poder.

El poder también se ha definido como el control deliberado y eficaz por agentes particulares. En un análisis de March (1997) se observa que para poder distinguir el poder de la casualidad, es necesario evaluar:

- ✓ si el poder es estable con el tiempo,
- ✓ si el poder es estable con relación con el tema de que se trate,

- ✓ si el poder se correlaciona con otros atributos personales y
- ✓ si el poder es susceptible de manipulación experimental.

Las instituciones públicas son organizaciones y como tales, están estructuradas en niveles jerárquicos de autoridad, definidas en un diseño formal de organización; en los municipios las relaciones el poder pueden ser vistas como legítimas, normales e inevitables.

Una referencia del poder se encuentra en el cameralismo<sup>27</sup> abordado por Hood y Jackson (1997) y cito:

*“Para el cameralismo, la idea del poder es de fondo, no de superficie. Considera el poder como un gran medio encaminado a construir la sociedad moderna. Tiene como objetivo forjar un tipo de Estado: el moderno. Postula como ángulo central el desenvolvimiento del individuo en comunidad y viviendo con seguridad, progreso y bienestar.”* (Hood y Jackson, 1997:32)

Su postulado central es el desenvolvimiento del individuo en comunidad y viviendo con seguridad, progreso y bienestar. Ahora bien, si las Instituciones públicas son instrumentos de cambio social, ejercen entonces poder e influencia en aquellas organizaciones con las que establecen su relación.

Para Hood y Jackson(1997) la Nueva Gerencia Pública y el cameralismo son filosofías administrativas comunes en su concepción doctrinaria. Coinciden en:

- a)** el uso del término gerencia pública,
- b)** en la tecnología administrativa como clave de la efectividad de la gerencia estatal,
- c)** en el énfasis central al sistema financiero del estado,
- d)** en evitar el manejo directo de los recursos del Estado por el estado y

---

<sup>27</sup> El cameralismo es uno de los movimientos históricos relacionado con el desarrollo de la administración pública. Se remonta a los siglos XVII y XVIII y se localiza en los Estados Germanos. Surge como una manifestación de las ciencias administrativas, llamada ciencia de la policía y se integra a las doctrinas económicas, políticas, administrativas y filosóficas en Austria y Alemania. Es un movimiento exclusivo de los países alemanes bajo el Sacro Imperio Romano Germánico.

La palabra proviene del latín cámara, camàra, que cuando se transforma al alemán queda como Kammer, y consistió en las rutinas de los empleados de las oficinas administrativas de los gobiernos, sobre todo de los departamentos fiscales. La contribución de cameralismo fue la de elaborar una tecnología del poder que pudiera fortalecer al estado y procurar la felicidad de los súbditos.

Para Albion W. Small es un capítulo perdido de las ciencias sociales. (Small,2001:18-47)

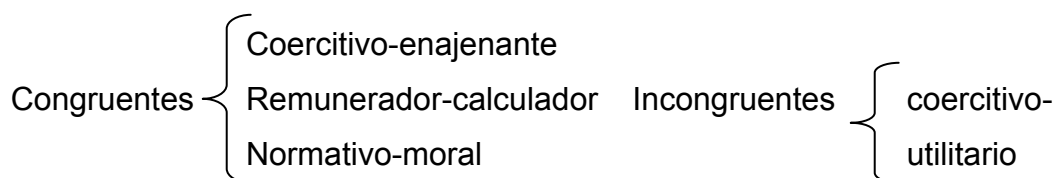
e) en procesos y transacciones.

En el cameralismo concurren en forma exitosa las ciencias políticas, las finanzas, las ciencias de la dirección, del comercio y de la policía; los pensadores políticos, príncipes y fiscalistas han contribuido a la estructura teórica y aplicativa.

En otra referencia, Hall (1996) establece una diferenciación entre autoridad e influencia relacionadas con el poder, y escribe:

*“La autoridad involucra la aceptación del sistema de poder cuando una persona ingresa a la organización, mientras que la influencia es una situación de poder donde se toma la decisión, de manera consciente e inconsciente, del momento específico en que se envía el llamado de poder de parte del detentador del poder (Bacharach y Lawler, 1980). Cuando un persuasor se institucionaliza, en el sentido de que siempre es aceptado y de esta manera legitimado por el receptor, esto se convierte en autoridad.” (Hall, 1996:123)*

Sin embargo las relaciones de poder –dice Hall- se ven con claridad cuando se introduce la idea de dependencia. Si hay dependencia hay subordinados y las conclusiones asociadas con el esquema de Etzioni(1975) sugieren que cuando las organizaciones son capaces de desarrollar el involucramiento moral por parte de sus miembros, es mayor su compromiso con la organización. En el análisis de Hall (1996) observa las aportaciones de Etzioni(1975) cuando define la subordinación, y argumenta que ésta sucede cuando los subordinados se involucran. Para Hall (1996) hay tres tipos básicos de autoridad: coercitiva, remuneradora y normativa. Hay también tres bases de subordinación: enajenante, instrumental o calculadora y moral. De estas combinaciones surgen 9 tipos de autoridad que se clasifican en:



← Este tiende a moverse al congruente.



La subordinación y el compromiso que refiere Etzioni (1975) son fenómenos relacionados, pero también el estudio de O'Reilly y Roberts (1974) quienes son citados por Hall (1996), encontraron que la confianza entre superior y el subordinado disminuye el impacto de la jerarquía. En estas relaciones está presente el poder, y traído este concepto a la primera década del siglo XXI se ubicaría en la Nueva Gestión Pública.

En este inciso se ha hecho una revisión de los principales exponentes del poder, desde Aristóteles hasta nuestro tiempo con Castells en las diferentes esferas donde se aplique; desde los sistemas de producción hasta la nueva gestión pública. El concepto no deja a dudas, que es la supresión de la voluntad por otra, independientemente del fin, que aplicado hasta nuestros días en la esfera pública se integraría a la nueva gestión pública.

### III. a. iii) Nueva Gestión Pública

La Nueva Gestión Pública (NGP) se ha ido estructurando formalmente dentro de la administración pública, primero en los países desarrollados y luego en los llamados países en vías de desarrollo. Para el desarrollo de este inciso, nos hemos apoyado en los principales autores de los estudios organizacionales, como: Barzelay (2003), Hood y Jackson (1997), Olías de Lima (2001) y Cabrero (2005); sin embargo hay otros autores que han realizado valiosas aportaciones a la administración pública y a las nuevas tendencias de eficiencia en las organizaciones estatales, federales y municipales; algunos de estos escritos están contenidos en Documentos de Trabajo, publicaciones como Gestión y Política Pública, Gobierno y Gestión Local o artículos que publica el CIDE; estas aportaciones serán consideradas para enriquecer nuestro análisis. Uno de los Documentos de Trabajo publicado en el año 2005, resume las características de la NGP, desde la perspectiva de la administración pública y cito:

*“Dentro de las características ‘indiscutibles’ de la NGP, se mencionan los recortes presupuestarios, el uso de vouchers, la rendición de cuentas, la evaluación por desempeño, la privatización, la descentralización y la importación de técnicas del sector privado, tales como el contracting out, la competencia y el*

*manejo de personal mediante el uso de incentivos. Asimismo, el mayor uso de tecnologías de información es también parte de este grupo de características que está presente de manera indiscutida bajo la noción de la NGP.” (Bonina, 2005:2)*

En la reflexión axiológica de los gobiernos municipales en México, se puede identificar el uso o, en otros casos la simulación, de algunas de estas características mencionadas por Bonina (2005); particularizando para este trabajo: la importación de técnicas del sector privado y el uso de tecnologías de información.

Por otro lado, desde la perspectiva organizacional podríamos resumir las características de gestión en la empresa pública, y mencionar las más relevantes:

1. el entorno que rodea a una organización pública es complejo, en virtud de la necesidad de negociación y transacción con los diferentes sectores a los que presta servicio,
2. no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido en base a los estatutos,
3. su entorno es complejo por la necesidad de negociación,
4. son más vulnerables a las presiones de la sociedad,
5. la determinación de sus objetivos suele ser confuso y plural.

Las cuestiones que permean la aparición de un nuevo modo de administración en el sector público es el cambio que se sucedió en todo el planeta. Esta sucesión de eventos se observaron en la economía, en los mercados financieros, en los climas, en los territorios, se dieron en todos los niveles y en todas las actividades. Uno de los cambios que provoca un fuerte impacto es la globalización; a este respecto cito:

*“El fenómeno de la globalización entendido en un sentido amplio y sin pretender acotar aquí lo que es objeto de una viva polémica (NAVARRO, 2000), implica un cambio radical del entorno que se vuelve más fluido e inestable. La globalización es retratada como una fuerza homogeneizadora, que lima la diferencia política y las capacidades de los Estados-Nación (Held, 1997:120).El estado pierde su centralidad como eje de cohesión y reproducción social*

*compitiendo con fuerzas y movimientos transnacionales no sólo en el control de los mercados sino en su capacidad para movilizar recursos y aún estados de opinión.”* (Olías de Lima, 2001: 7)

La globalización ha vuelto más profundas las diferencias entre los países con más recursos económicos, financieros o tecnológicos de aquellos países cuyo poder decisonal dependen de los primeros.

En América, la primera conferencia de Minnowbrook<sup>28</sup> conformó el movimiento conocido como la Nueva Gerencia Pública; en el estudio introductorio de Hood y Jackson(1997), se apunta que este enfoque surgió de una visión del gobierno norteamericano por resolver la problemática social que en ese entonces correspondía a la lucha por los derechos civiles, a las demandas de estudiantes por estudios más relevantes, a los movimientos en contra de la guerra de Vietnam, a los disidentes y desilusionados por la hipocresía y el control social del gobierno norteamericano. Dwight Waldo (1955) definió ese periodo como la era de la turbulencia, caracterizado por el surgimiento de un extraordinario espíritu crítico y el compromiso con la acción social<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> En esta Conferencia aparece una corriente donde se discuten dos fenómenos sociales: la interdependencia del mundo económico y la reactivación de expectativas cada vez mayores en los ciudadanos. Con el antecedente de que la administración tradicional presentaba importantes deficiencias y la insatisfacción de los individuos en un estado administrativo de gobierno era generalizada, se buscaba cambiar a una administración comercial y de mercado; las propuestas relacionaban la administración pública y privada, ésta última vinculada con los gobiernos de derecha, seguida más por la praxis, no se tenía hasta este punto una reflexión acerca de cuales serian las teorías que podrían respaldar esta corriente. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 28 de septiembre de 2008, de (<http://www.inep.org/content/view/3599/100/>)

<sup>29</sup> El concepto de la acción social ha sido definido por Weber cuando dice: *“La acción social (incluyendo tolerancia y omisión) se orienta por las acciones de otros, las cuales pueden ser pasadas, presentes o esperadas como futuras (venganza por previos ataques, réplica a ataques presentes, medidas de defensa frente a ataques futuros). Los ‘otros’ pueden ser individualizados y conocidos o una pluralidad de individuos indeterminados y completamente desconocidos ( el ‘dinero’ por ejemplo, significa un bien –de cambio- que el agente admite en el tráfico porque su acción está orientada por la expectativa de otros muchos, ahora indeterminados y desconocidos, estarán dispuestos a aceptarlo también, por su parte, en un cambio futuro).”* (Weber, 2005:18)

Continuando con este mismo concepto de la acción social, Weber (2005) la divide en: (1) racional con arreglo a fines determinados por la expectativa del comportamiento y donde el individuo utiliza las mismas como condiciones o medios para el logro de los objetivos; (2) racional con arreglo a valores, determinada por las creencias conscientes de los valores éticos, religiosos o estético, -sin que sea limitativo el nombre con el que se identifique el valor- propio o absoluto de una determinada conducta, sólo por el mérito del valor sin importar el resultado; (3) afectiva, determinada por afectos y sentimientos, y (4) tradicional, determinada por las costumbres.

La acción social tiene como trasfondo, las actitudes y el sentir de ‘otro’ en un momento determinado (presente, pasado y futuro), donde regularmente tiene efecto la negación.

Revisando la historia se ha encontrado que en América Latina los primeros indicios de la Nueva Gerencia Pública los podríamos ubicar en Chile, cuando sube a la presidencia Jorge Alessandri Rodríguez<sup>30</sup> en el año 1958 e implementa en su gobierno un tipo de gerencia al estilo del sector privado<sup>31</sup>. Sin embargo, hay una lista de pioneros estudiosos de la gerencia pública, personajes que han abordado el tema, empezando por Hood y Jackson (1997) a quienes se les atribuye el concepto de Nueva Gestión Pública.

El concepto de gerencia y gestión ha sido manejado por diferentes autores; aquí trataremos de esclarecer estos conceptos. La gerencia es una noción que proviene del sector privado y que se relaciona con la manera de obtener beneficios económicos en un mercado. La gerencia pública está relacionada con el sector público y con las ciencias y métodos del sector privado.

La gerencia pública implica un cambio sustancial en la manera de alcanzar resultados en las organizaciones públicas, el concepto hace referencia al conjunto de actividades para obtener bienes o productos públicos y se dan desde una dirección hasta un nivel operativo.

Sobre esta base, un funcionario en una institución pública debe combinar una serie de actividades que le permitan eficientar su área o Dirección a través de la óptima utilización de recursos humanos y materiales para la consecución de los objetivos. Nótese que son elementos que se introducen de la administración

---

<sup>30</sup> De profesión Ingeniero Civil, graduado de la Universidad de Chile, apodado *el Paleta*, apoyado por independientes, conservadores y liberales, triunfó con 31.2% de los votos. De inmediato adoptó medidas para racionalizar la administración pública, equilibrar el presupuesto de la nación y frenar la inflación; el éxito se reflejó en la disminución de ésta desde 33% en 1959 a 9.7% en 1961. Alessandri llamó a colaborar a los radicales a fin de contar con una base política que respaldase sus proyectos de desarrollo económico y social. Las innovaciones en su gobierno estuvieron influidas por la Alianza para el progreso, implantada por el presidente John F. Kennedy, a fin de ayudar a salir del subdesarrollo a Latinoamérica sin pasar por un proceso similar al de la revolución cubana. (Silva, 2000:309-310)

<sup>31</sup> Implementó en su gobierno un tipo de gerencia al estilo del sector privado, ordenó el gasto público, saneó los presupuestos y desarrolló un vasto plan de obras públicas y construcción de viviendas, incentivó la inversión privada, cambió la moneda de peso a escudo y fijó la paridad con el dólar lo que le sirvió para controlar la inflación. Sus planes y programas se vieron cortados por los terremotos y maremotos que asolaron el sur de Chile, siendo éstos los más terribles en la historia de la humanidad, causando pérdidas por 550 millones de dólares.

Chile venía de una inflación del 80% en 1954 y pese a que se contrataron los servicios de la empresa estadounidense Klein-Sacks para la propuesta de un plan estabilizador que permitiera controlar las remuneraciones, eliminar los ajustes anuales de acuerdo con el alza del costo de la vida, reducir los gastos públicos, limitar el crédito bancario e implantar una tasa de cambio única y fluctuante, el plan nunca se llevó a cabo y fue olvidado en 1958. (Silva, 2000:308)

privada. La diferencia aquí es que el funcionario de una institución pública administra y afecta intereses de una colectividad.

Podemos acotar las características en la siguiente tabla comparativa de la Gerencia Pública vs. Gestión Pública.

**Tabla 2**  
**Gerencia Pública vs. Gestión Pública**

<b>Gerencia Pública</b>	<b>Gestión Pública</b>
1. Es un concepto que proviene del sector privado e implica la obtención de resultados para un mercado.	1. Es un conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas.
2. Los fines son fijados por quien legalmente tiene atribuciones para hacerlo.	2. Pueden participar todos los actores en la fijación de fines.
3. Combina eficientemente los recursos para alcanzar los fines.	3. Búsqueda de medios para alcanzar objetivos.
4. Se relaciona con otros (proveedores, por ejemplo) para eficientar sus procesos.	4. Se relaciona con otros para la obtención de beneficios colectivos.
5. Se desenvuelve en un entorno político, por lo tanto afecta intereses colectivos.	5. Se lleva a cabo en diferentes niveles de la organización para afectar intereses colectivos incluyendo a todos los actores.
6. El gerente concentra su atención “en que las cosas se hagan”	6. El gestor tiene repercusiones que trascienden la opinión pública
7. El recurso humano es reemplazable y los recursos materiales y tecnológicos son prioritarios.	7. El recurso humano es lo que hace la organización, por lo que en una institución pública, de ellos depende el servicio que recibe el ciudadano.

Elaboración propia con base en Olías de Lima (2001).

Olías de Lima (2001) hace una reflexión sobre una serie de cuestiones donde con carácter más instrumental que teórico, da fortaleza a la eficiencia en la organización y cita a Perrow (1984):

- ✓ *“El hombre es un decisor racional que se guía por el interés, capaz de ordenar sus preferencias, plantear opciones y cursos de acción alternativos, anticipando las consecuencias de sus acciones.*
- ✓ *La motivación esencial es de índole económica. El comportamiento de los empleados es perfectamente previsible y la productividad es una variable directamente dependiente de las retribuciones.*
- ✓ *Siempre hay un mejor camino, una solución para cada caso. Descubrir la manera más adecuada de hacer las cosas es posible aplicando los instrumentos adecuados. La gerencia no se interesa por el ‘porqué’ sino por el ‘cómo’.*
- ✓ *No hay conflicto irresoluble de intereses en la organización. La armonía en el contexto organizativo es deseable y practicable. El conflicto es siempre negativo y denota una mala gestión.*
- ✓ *La eficiencia puede lograrse mediante un diseño organizativo adecuado e incentivos apropiados. Los incentivos son esencialmente de índole económica.*
- ✓ *Las relaciones humanas en la empresa son de gran importancia y deben lograr que las personas se adapten a la organización y trabajen sin que interfieran sus problemas personales.*
- ✓ *Un adecuado sistema de supervisión y control, jerárquico o funcional, garantizará el cumplimiento de las instrucciones y la eficiencia.” (Olías de Lima, 2001:6-7)*

En esta referencia sobresale el pensamiento del individuo, su motivación, incentivos, y tal vez se pudieran considerar...los procesos. Si no hay un buen diseño de procesos por más incentivado y motivado que esté el individuo, el resultado será un fracaso. Todas estas cuestiones tienen un tamiz relajado y se podría pensar que el empleado va de vacaciones a la organización. El individuo decide cuando trabajar y se mueve por incentivos: si no me dan un premio no colaboro.

Por su parte Barzelay resume que la Nueva Gerencia Pública (NGP):

- ◆ Es un movimiento global que tiende hacia el mejoramiento de la eficacia y transparencia de la gobernación a través de una ciudadanía vista como consumidor de un servicio público y él mismo, orientado a resultados.
- ◆ Enfatiza el diseño organizacional dentro del gobierno.

Con la NGP los gobiernos de algunos países en el mundo, como se ha mencionado, buscaron rediseñar procesos de la administración pública, para satisfacer las necesidades de una sociedad, conciente de su entorno y con la idea de tener un aparato burocrático menos costoso. Reforzando este argumento, Cabrero (2005) analiza que la NGP es un conjunto de métodos y herramientas para mejorar el desempeño gubernamental. Esta reflexión se da en el marco del X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública en Santiago de Chile en octubre del año 2005.

La nueva gobernanza<sup>32</sup> pública (GP) es la más reciente conceptualización de la administración pública; dentro de ésta, la evolución ha sido producto del análisis de acciones y negociaciones en países como Corea del Sur, Chile, Australia entre otros; y cito:

*“Se ha hecho gran hincapié en las principales características de la buena gobernanza en el sector público: participación, transparencia, respuesta, rendición de cuentas, inclusión, creación de consenso, además del dominio de la ley y de las tres E (eficiencia, efectividad y equidad). Más stakeholders están participando crecientemente en el proceso de política pública, y se ha establecido un mejor acceso a la información gubernamental. “ (Pan Sun Kim, 2007:514)*

Aún no hay consenso de cómo llamar a esta nueva vertiente de forma de gobierno, pero lo que sí existe son los conceptos que incluye, como la

---

<sup>32</sup> Gobernanza es una palabra que tiene su origen en `gobernar`, del latín *gubernare* y del griego *kubernan*, esto es, `timonear`. Gobernanza es la acción o manera de dirigir u orientar. Órgano rector es el que dirige u orienta a una entidad. La buena gobernanza requiere una clara división de responsabilidades entre el órgano rector, por un lado, que adopta las políticas, estrategias, presupuestos y planes para lograr los propósitos de la entidad, y el equipo de administración, por el otro, al que incumbe la responsabilidad de dar efecto a las políticas, estrategias, presupuestos y planes aprobados por el órgano rector, mediante la ejecución de las actividades y operaciones de la entidad. La función del órgano rector es reflexiva, en tanto que la de la administración es activa. Documento publicado por las Naciones Unidas en el Examen amplio de la gobernanza y supervisión en las Naciones Unidas y sus fondos, programas y organismos especializados. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 30 de septiembre del 2008, de <http://www.un.org/spanish/reform/governance/volumen2.pdf>

transparencia y rendición de cuentas, las nuevas tareas de la administración pública y la proyección de las acciones sobre los stakeholders<sup>33</sup>. Si retomamos la necesidad de reestructurar funciones o deconstruir procesos, provenientes de la inclusión de nuevas tecnologías de información en las operaciones del sector público, nos da como resultado las nuevas tareas de la administración pública.

Una aportación de Dunleavy y Hood (1994), resume que las principales características de la NGP son:

- a) la redefinición de reglas y control en las actividades financieras,
- b) la selección de personal en base a capacidades y currículo no a discreción de los funcionarios, y
- c) la tendencia a la disminución de la brecha entre sector público y sector privado.

En México la idea de la NGP aún está prevaleciente y centra su acción en aspectos organizacionales del gobierno, con procesos administrativos rediseñados, impregnados y moldeados por elementos y características de la praxis en organizaciones privadas. Aún falta el anclaje del sentido de colaboración y la apropiación de la responsividad. Sobre esta base analizamos los tres modelos de administración pública en la siguiente tabla:

---

<sup>33</sup> Bajo el término stakeholders se engloban a todas aquellas terceras partes, ya sean personas físicas, jurídicas o colectivos que se ven afectados de forma directa o indirecta por las actividades de una organización, sus productos o servicios. A los stakeholders tradicionales empleados, clientes, accionistas, comunidades, inversionistas, gobiernos locales y nacionales; hoy se suman los proveedores y sus empleados, las familias de sus empleados y el medioambiente en el cual los productos o servicios de la organización son extraídos, manufacturados, vendidos, usados o desechados.



**Tabla 3**  
**Tres modelos de administración pública**

	<i>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</i>	<i>GERENCIA PÚBLICA</i>	<i>GOBERNANZA RESPONSIVA</i>
Relación ciudadano-Estado	Obediencia	Demanda de derechos	Empoderamiento
Rendición de cuentas	Políticos	Clientes	Ciudadanos y stakeholders
Principios rectores	Obediencia a las reglas	Eficiencia y resultados	Rendición de cuentas, transparencia y participación.
Criterios de éxito	Rendimiento	Resultado	Proceso
Atributo Clave	Imparcialidad	Profesionalismo	Responsividad
Tipo de interacción	Coerción	Delegación	Colaboración
Naturaleza del Estado	Unitario	Desagregado	Plural y Pluralista
Foco	Sistema político	Manejo intraorganizacional	Gobernanza Interorganizacional
Raíces Teóricas	Ciencia Política y Política pública	Teoría de la elección racional/ pública y estudios de admón.	Sociología organizacional y teoría de redes.

Elaboración Pan Suk Kim (2007). Base de información UN/DESA (2005)

En Estados Unidos de América, el informe del vicepresidente Gore en la época del Presidente Bill Clinton propuso:

*“inventar un gobierno que ponga a la gente en primer lugar, mediante la creación de un claro sentido de misión, tomando el timón más que los remos, delegando autoridad, sustituyendo normas y regulaciones por incentivos, formulando presupuestos basados en resultados, exponiendo las operaciones del gobierno a la competencia, buscando soluciones de mercado mas que soluciones administrativas, y cuando ello fuese posible, midiendo el éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario.”* (Gore, 1993:7)

No podemos dejar de mencionar las “R” que integran el marco de la NGP: reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y reconceptualización, su secuencia promete llevar un gobierno a mayor capacidad de respuesta, más efectiva y eficiente, estos logros serían visibles a largo plazo.<sup>34</sup>

La NGP es de hecho una alternativa a la gestión tradicional de las instituciones públicas, en esta alternativa se trata de construir nuevo conocimiento y técnicas para el sector público, orientado al rendimiento y resultados, esto significa que el sector público fomente las condiciones de funcionamiento como en el sector privado.

En México hasta hace 12 años, la administración pública fue tradicional, identificada por la misma filosofía de un grupo en el poder durante más de 70 años; esta posición cambió a una postura conservadoramente eficiente. Un par de años después y debido a un cambio político más profundo se consolidó una nueva era política en el país; ya en la actualidad el término ‘conservadoramente’ se obvió para tornarse en un intento de ‘agresivamente’ eficiente.

Ahora, en las organizaciones públicas se han adoptado experiencias vividas en otras organizaciones de características similares, con ideologías afines, se han hecho alianzas en un intento de evidenciar un cambio organizacional reflejado en acciones que favorezcan a la sociedad y que legitime el actuar de sus gobernantes.

En este apartado se analizaron las teorías de la burocracia con los principales expositores clásicos y contemporáneos; se abordó el concepto de gerencia versus gestión con las características propias de cada una y optamos por apropiarnos del concepto de Gestión Pública por tener un significado más amplio y

---

<sup>34</sup> Los conceptos que contienen las cinco “R” son, 1) en la reestructuración, la identificación de competencias centrales de la organización, la eliminación en la organización de todo aquello que no agregue valor a sus servicios, la contratación externa de aquello que no sea una competencia central en la organización; 2) en la reingeniería, empezar de nuevo en lugar de parchar los procesos, ubicar la computación y las tecnologías de información en el centro de todas las operaciones, construir de la base hacia el vértice, basar el diseño organizacional más en procesos que en funciones y posiciones, focalizar el esfuerzo en el mejoramiento de la calidad de servicio y en la reducción del tiempo del ciclo productivo y de servicio; 3) reinención, desarrollar un proceso de planificación, establecer una estrategia de servicio y de mercado, desplazar la organización hacia nuevos suministros de servicio y nuevos mercados; 4) realineación, alinear las estructuras administrativas y de responsabilidades, la administración con sus estrategias de mercado y suministro de servicio, dar prioridad a las actividades funcionales en función de la misión, si no desempeña misión central debe ser tratado como centro de apoyo; 5) reconceptualización, acelerar el ciclo de observación, orientación, decisión y acción, construir una organización capaz de aprender y adaptarse. (Jones y Thompson, 1999: 2)

menos personalizado. La segunda vertiente relevante para contextualizar nuestra investigación es la que corresponde a las nuevas tecnologías, misma que a continuación se desarrolla.

### **III. b. *Evolución tecnológica en los procesos administrativos***

En este apartado se analizarán las principales aportaciones sobre la tecnología aplicada a los procesos administrativos. Se comenta y esquematiza a través de cuadros cuál ha sido la evolución de la tecnología en las organizaciones, primero mecanizando, luego automatizando y últimamente digitalizando los procesos.

La tecnología ha sido considerada en la industria con procesos innovadores y estudiada por autores como Escorsa y Valls (2001), Wisner (1992), Herrera et al (1994), Castells (2005), Forester (1992). Estos autores estudian las innovaciones tecnológicas empleadas en diversos sectores tanto de la producción como de los servicios.

#### **III. b. i) Automatización**

La automatización de acuerdo a su aplicación se puede dar en tres niveles: a) aplicaciones en pequeña escala como un horno o una lavadora tendientes a simplificar las actividades cotidianas; b) mediana escala con mayor utilización de una máquina, como el ingreso de dinero y la devolución del cambio –en su caso- en los cajeros donde se efectúan pagos; y c) aplicado a controlar o coordinar una serie de actividades, tareas u operaciones de diferentes magnitudes simultáneamente; realizar procesos totalmente continuos por medio de secuencias programadas, procesos automáticos en cadena cerrada con posibilidad de autocontrol y auto corrección de desviaciones.

La automatización ha surgido en demanda de las necesidades en las organizaciones para aumentar la eficiencia, simplificar procesos, bajar costos y disminuir errores humanos, por lo que la introducción de nueva tecnología en la organización ha sido la respuesta a esta demanda.

Sin embargo la automatización también ha ido reduciendo la demanda de mano de obra; a este respecto citamos a Forester (1992) que escribe:

*“Aunque las lúgubres predicciones de los pesimistas de profesión respecto al desempleo tecnológico generalizado no ha ocurrido, no hay duda de que la alta tecnología está reduciendo la demanda de mano de obra en toda suerte de áreas y de muchas maneras. Puede que no haya habido un ‘colapso’ del empleo, pero sí ha habido una erosión constante de las oportunidades de empleo. Dejando a un lado algunos de los argumentos teóricos y especulaciones filosóficas más abstrusas con miras a concentrarnos en lo que está ocurriendo realmente, podemos identificar cuatro motivos principales de preocupación.*

*Primero, la propia industria de alta tecnología ofrece un volumen de empleo bajo. Debido a que el sector de alta tecnología es pequeño y a que la productividad va de acuerdo con el rendimiento, sólo puede crear un modesto número de empleos. Segundo, la violencia de la sacudida ocurrida en las industrias de chimeneas como la del acero y de los automóviles ha sido mucho mayor de lo que se esperaba, y es también obvio que los millones de empleos tipo Rust Bowl que proporcionaban desaparecieron para siempre.*

*Tercero, pese a los esfuerzos de la Gran Máquina de Empleos Estadounidense que creó 20 millones de empleos en las industrias de servicio en diez años, muchos dudan que este sector tenga una capacidad constante para generar un gran número de empleos. Y cuarto, aunque se acepta generalmente que las manufacturas seguirán desempeñando un papel clave tanto en las economías nacionales como en la estructura ocupacional, muchos se han percatado de que es poco probable que una expansión de la manufactura nacional capaz de enfrentar la competencia extranjera cree muchos empleos nuevos debido a la necesaria adopción de métodos automatizados, -a este fenómeno se le ha denominado ‘crecimiento sin empleos’.” (Forester, 1992:287)*

El temor de que la automatización disminuiría sensiblemente el empleo de mano de obra está fundamentado. La disminución de empleos requeridos en casi todos los sectores de nuestra sociedad ha repercutido en pobreza; los empleados y obreros han sido desplazados por oficinas inteligentes – registran, organizan y distribuyen la información-. La tasa de desocupación registrada de acuerdo al INEGI para los años del 2000-2006 se duplicó, como se muestra en la tabla 4.

**Tabla 4**  
**Tasa de desocupación.**  
**Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo**

<i>Periodo</i>	<b>total</b>
2000/04	2.33
2001/04	2.81
2002/04	2.69
2003/04	3.56
2004/04	3.74
2005/04	3.13
2006/03	4.02

Elaboración propia con base en: INEGI.

En este cuadro podemos observar cómo se ha registrado un aumento del casi el cien por ciento en la tasa de desocupación, en sólo seis años; no podemos emitir juicios sobre este tema, pero sí podemos relacionar la automatización en oficinas con el desempleo. Aunque la tasa de desempleo no diferencia niveles en la organización, creemos que la automatización se da mayormente en los niveles operativos, no en los directivos.

En el nivel directivo las nuevas tecnologías de información y comunicación facilitan los tramos de control y proporcionan información más especializada con los sistemas amigables, de tal manera que los mismos usuarios se proveen de la información necesaria para la toma de decisiones. La automatización también incluye por ejemplo, una línea de producción continua con brazos de acero o laminados ejecutando alguna actividad o, en el caso de una oficina, una computadora con equipo periférico que desempeña una serie de tareas que se organizan y ejecutan por sí mismas, previa definición del hombre, o bien un robot que se ocupa de actividades específicas programadas. De estas tres ideas, se desprende que son elementos necesarios para la automatización<sup>35</sup>: 1.-el equipo tecnológico, 2.- los programas que ejecuten órdenes en los equipos y 3.- el

<sup>35</sup> Etimológicamente el vocablo proviene del latín *automatic* "máquina que se opera sola" y de las dos porciones compuestas del griego: *auto* "uno mismo" y *matos* "queriendo". Es registrada en Inglaterra la primera vez en 1748 refiriéndose a los movimientos del cuerpo, tales como la acción peristáltica de los intestinos, cuyo el principio básico de estos movimientos está dentro de sí mismos.

individuo que opere el equipo (encienda y apague un switch o tecla). Por lo que, al hablar de automatización estamos hablando necesariamente de un equipo tecnológico, si éste no existe, no puede haber automatización. En el caso de programas, ellos se han desarrollado de tal manera que pueden llegar a formar parte integral del equipo; y, también necesario hasta este momento –aunque sea una sola vez- la mano del hombre que determine cuando encender el equipo.

La automatización abarca sistemas, procesos y tecnología que operan con mínima o sin intervención del ser humano. En los más modernos sistemas de automatización, las máquinas se controlan por ellas mismas gracias a sensores que les permiten percibir cambios de ciertas condiciones que les rodean, tales como la temperatura, el volumen y la fluidez de la electricidad entre otros, sensores que permiten a la máquina realizar los ajustes necesarios para poder compensar estos cambios. En la mayor parte de las industrias actualmente, sus operaciones son realizadas por máquinas de este tipo.

Los trabajadores del campo han cambiado y se han convertido en trabajadores de cuello blanco, han dejado el campo y ahora se desempeñan en el comercio o servicios y, los trabajadores de cuello blanco se han especializado en multiservicios, y cito lo siguiente:

*“Los trabajadores de cuello blanco se encargan de los procesos de recolección, almacenamiento, manipulación y transmisión de la información de una u otra forma. A medida que la sociedad se vuelve más compleja, aumenta la cantidad de información necesaria para poder dirigirla.” (Forester, 1992:232)*

De antaño los individuos se encargaban de los procesos de recolección, almacenamiento, manipulación de productos, de materia prima; actualmente es maquinaria la que, en algunos casos realiza la actividad de recolección y limpieza de la materia prima. Ciertamente hay entonces un desplazamiento de los individuos por las máquinas.

En este inciso se abordó el concepto de automatización y cuál ha sido su influencia en la sociedad, relacionando la automatización con los procesos administrativos en las instituciones cuyo objeto es el servicio público.

### III. b. ii) La tecnología aplicada a los procesos administrativos

En este tema se analiza la evolución de la tecnología, primero en términos generales, su aplicación y posteriormente como base de procesos administrativos. Para ello, se han desarrollado esquemas que permitan resumir y mostrar un panorama de los objetivos de la tecnología; en este inciso nos hemos apoyado en autores como Barzelay (2000), Castells (2005) y Forester (1992) entre otros, para la construcción y desarrollo del discurso argumentativo.

Antes de adentrarnos en este inciso, quisiera hacer una reflexión de uno de los beneficios que el individuo espera obtener del uso de la tecnología, y éste es: el ahorro de tiempo, y cito:

*“...lo que llamamos ‘tiempo real’ permite abolir el espacio, y cada vez más, vivimos fenómenos de simultaneidad, caminamos mientras hablamos por teléfono, comemos mientras hablamos por teléfono, etc. Estamos en el tiempo de la velocidad. Los italianos tiene una expresión para referirse a esto: ‘el hombre exitoso, es el hombre más rápido’. Por lo tanto, esto nos lleva a que nos veamos inmersos en el tiempo de la urgencia. Las cosas se vuelven urgentes y siempre hay que solucionar los problemas a medida que éstos aparecen y todos sabemos que hay cosas urgentes que en realidad no lo son, porque hay algunas urgencias que sustituyen a otras urgencias. En pocas palabras, estamos en el tiempo de los negocios, de la hora dominante de la empresa. Pareciera que éstos fueran los nuevos valores absolutos. Se trata de una época en la que todo se cuenta...De manera anecdótica, actualmente alguien como Einstein sería rechazado en todo el mundo porque en toda su vida sólo escribió tres pequeños libros. Punto final.”*  
(Enriquez, 2007:107-108)

Esta reflexión como tenor de las nuevas tecnologías en la organización pública nos lleva a plantearnos las siguientes preguntas: ¿cuáles son los valores que más importan a la sociedad?, ¿todos sus problemas serán urgentes? o dicho en otras palabras, en orden de importancia, ¿qué es lo que más importa al ciudadano común?:

- respuesta uno.- cómo será atendido,
- respuesta dos.- quiere que lo escuchen y entiendan,
- respuesta tres.- quiere la solución a su problema sin importar el costo
- respuesta cuatro.- todas las anteriores.

Retomando la línea teórica de nuestra investigación, observamos que la historia de la tecnología ha sido registrada por Melvin Kranzberg<sup>36</sup> quien en su visión abordó la interacción entre la *cultura y la tecnología* (Essays of an Information Scientist, 1992). A continuación citamos el concepto de tecnología:

*“Por tecnología entiendo, en continuidad con Harvey Brooks y Daniel Bells, ‘el uso del conocimiento científico para especificar modos de hacer cosas de una manera reproducible’. Entre las tecnologías de la información incluyo, como todo el mundo, el conjunto convergente de tecnologías de la microelectrónica, la informática (máquinas y software), las telecomunicaciones/televisión/radio y la optoelectrónica.”* (Castells, 2005:56)

El concepto de tecnología data del siglo XVIII, cuando comienzan a vincularse la técnica y la ciencia con métodos de producción. La palabra técnica proviene del griego τέχνη (téchne) quiere decir el arte, ciencia, saber; al conjunto y estudio de las técnicas<sup>37</sup> es lo que conocemos como tecnología; ésta responde al interés y a la voluntad del hombre de transformar su entorno, buscando nuevas y mejores formas de satisfacer sus necesidades y deseos.

Castells (2005) complementa su concepto de tecnología y lo enriquece con la aplicación del conocimiento sobre la tecnología a aparatos de generación del conocimiento para entrar a un círculo de retroalimentación como se visualiza en la figura 5:

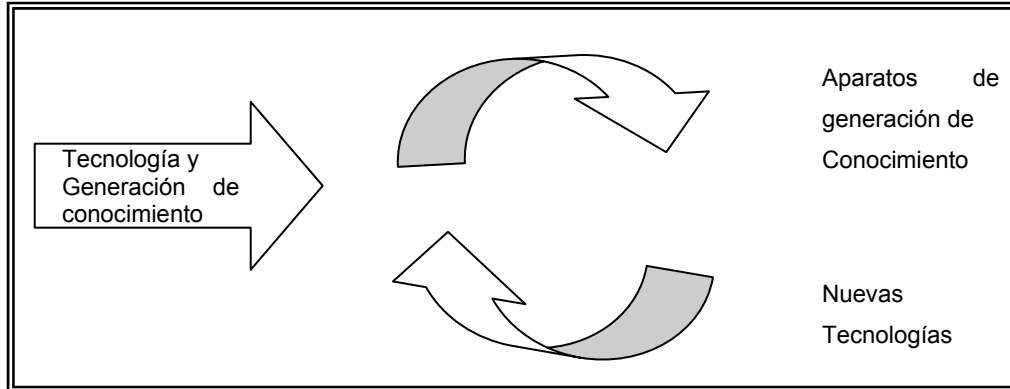
---

36 Las Seis leyes de Melvin Kranzberg acerca del estado de la tecnología: Primera - La tecnología no es ni buena ni mala; ni es neutral. Segunda - La invención es la madre de la necesidad. Tercera - La tecnología viene en paquetes, grandes y pequeños. Cuarta - Aunque la tecnología pudo ser un elemento primero en muchas ediciones públicas, los factores no técnicos toman precedencia en decisiones de la tecnología-política. Quinta - Toda la historia es relevante, pero la historia de la tecnología es la más relevante. Sexta - La tecnología es una actividad muy humana - y así es la historia de la tecnología. (Kranzberg, 1986:544)

37 Estas pueden ser instrumentos, recursos técnicos o procedimientos empleados en un determinado campo o sector. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 29 de septiembre de 2008, de (<http://www.diccionarios.com/consultas.php>)



**Figura 5**  
**Proceso de innovación**



Elaboración propia con base en Castells (2005)

Esta figura que iremos desarrollando paulatinamente, representa en primera instancia la fusión de tecnología y la generación de conocimiento –como sucede en el ambiente académico- las líneas de generación de conocimiento son creadas para proveer conocimiento nuevo (más conocimiento), ese nuevo conocimiento impulsa y demanda nuevas tecnologías. Aquí se empieza a generar una inercia:

Nuevo conocimiento-Nuevas tecnologías.



Dentro de los argumentos de innovaciones citamos a Herrera et al (1994) que comenta de los paradigmas en la microelectrónica:

*“La nueva onda de innovaciones. Las recientes innovaciones pertenecen a varios campos tecnológicos –microelectrónica, biotecnología, energía- pero lo que les confiere el carácter de una ‘onda’ es que tienden a articularse en un conjunto que, como vimos antes, define un nuevo paradigma tecnológico global. El elemento central del conjunto, el que determina el carácter del nuevo paradigma, es la microelectrónica.”* (Herrera et al, 1994:27)

La microelectrónica ha sido aplicada en las organizaciones a través de herramientas que facilitan el desarrollo de las actividades cotidianas, estas herramientas traducidas en computadoras personales, en programas que permiten la automatización de funciones en las oficinas, se han convertido en los compañeros ideales de los procesos administrativos, como el pago de nóminas o el control de presupuestos entre otros; son la base del desarrollo tecnológico, y éste a su vez de la modernización.

Para nosotros las nuevas tecnologías, son una herramienta orientada a modernizar los procesos en una organización y se pueden reflejar dentro o fuera de la misma. Son los usuarios quienes acceden a estos procesos, y a las facilidades inherentes de los mismos; en el caso de una organización pública, los usuarios son los ciudadanos quienes hacen uso de las nuevas tecnologías, a través de un cajero automático donde consulten su pago de predial o la situación de su inmueble, también las multas de tránsito, o el estatus de su trámite municipal.

En las organizaciones públicas los servicios eran proporcionados a través de ventanillas, con largas colas de espera, sin orientación o información del trámite. Actualmente los servicios que se proporcionan a la ciudadanía permiten que el usuario acceda a ellos, desde su hogar a través de una computadora, o haciendo su solicitud a través de una línea telefónica o pagando sus multas en un cajero automático de la organización.

La tecnología ha evolucionado a un ritmo diferente en cada país del orbe. Hay países cuyos gobiernos, universidades y empresarios invierten en investigación y desarrollo de tecnología y, otros países carecen de un presupuesto para estos fines. Estos últimos difícilmente cuentan con los recursos suficientes para atender a la población en sus necesidades elementales, tales como alimento y salud.

Eventualmente asociamos tecnología con equipo de cómputo. Antes de dar un brevario de la evolución de las computadoras, podemos mencionar que algunos autores las clasifican o diferencian en *Generaciones*, esto es, la historia

de las computadoras la han escrito por eventos importantes que suceden y que diferencian entre la Primera y Quinta Generación de Computadoras<sup>38</sup>.

- ✓ Dentro de la **Primera** generación de Computadoras ubicamos a la ENIAC, que contenía al menos 70 000 resistencias y 18 000 tubos al vacío.
- ✓ El transistor inventado en 1948 sustituyó a la válvula de vacío y dio lugar a una generación de máquinas mucho más pequeñas conocidas como la **Segunda** Generación de computadoras. Los desarrollos continuaron y llevaron a la invención del circuito integrado como paso previo al microprocesador de Intel.
- ✓ En la década de los años 70 se integraron otros componentes electrónicos en una sola pastilla que contenían un amplificador, un oscilador y una puerta lógica, esto permitió integrar circuitos a radios y televisiones; aquí lo relevante fue la disminución del tamaño, la fineza y fragilidad en las piezas (ya no eran toscas); estos inventos se diferenciaron como la **Tercera** Generación. Cabe aclarar que la puerta lógica consiste en una red de dispositivos interruptores que cumple las condiciones booleanas para el operador particular. Son esencialmente circuitos de conmutación integrados en un chip.
- ✓ 10 años después, las técnicas de empaquetado habían mejorado tanto que permitían empaquetar miles y millones de transistores en una sola pastilla. Esta fue la **Cuarta** Generación de computadoras.
- ✓ Por último, la **Quinta** Generación se dio con el empleo del uso de técnicas de inteligencia artificial a nivel de lenguaje; el nombre de inteligencia artificial se aplica al campo de investigación científica que intenta acercarse a la creación de sistemas humanos; éstos son comportamientos inteligentes, aprendizajes y adaptación de máquinas. Algunos autores también la identifican como sistemas expertos.

Si bien es cierto que la imaginación y la ciencia ficción han servido para favorecer la creatividad de los desarrolladores, lo que han alcanzado países como

---

<sup>38</sup> Dentro de los instrumentos predecesores, están la regla de cálculo, la Pascalina y la computadora digital de Charles Babbage que incluyó el manejo de cintas perforadas.

Japón, Alemania y Estados Unidos de Norteamérica ha sido el empleo de robots en actividades de producción y servicio.

A partir del año 1985 el desarrollo de tecnología destinada al uso de computadoras dio un giro buscando satisfacer mercados personales y pequeñas empresas. El desarrollo de software fue casi a la par. Los Productores de tecnología (PT) han tratado de satisfacer las demandas de los Desarrolladores de software (DS).

La referencia geográfica donde se han generado los avances tecnológicos y que ha servido como asiento de la industria microelectrónica se localiza en el extremo sur de la bahía de San Francisco en el Estado de California, Estados Unidos de América. Modelo de una ciudad futurista es el Valle del Silicio, en la planicie del Condado de Santa Clara.

El primer laboratorio instalado en 1955 fue Sockley Semiconductores llamado así por su fundador W. Sockley y de donde emergieron los laboratorios Fairchildren, quienes a su vez sirvieron como base para la creación de al menos cuarenta y un compañías fundadas por antiguos empleados de estos laboratorios.

Como podremos observar en la siguiente tabla, los avances tecnológicos se han acelerado en las épocas donde han ocurrido sucesos o amenazas militares.

**Tabla 5**  
**Evolución tecnológica.**

COMPUTADORA	INVESTIGADORES	AÑO/PAIS	OBJETIVO
<b>Z3</b>	Konrad Zuse	1941/Alemania	Particular
<b>Electrónica digital</b> <b>Colossus</b>	Alan Turin y Thomas H. Flowers	1943/Gran Bretaña	Militar
<b>ENIAC</b>	John Mauchley y Presper Eckert	1946/EEUU	Militar
<b>Transistor</b>	J Bardeen, W. H. Brattain y W. Sockley	1947/EEUU	General
<b>UNIVAC 1</b>	Mauchly /Eckert	1954/EEUU	General
<b>IBM 1401</b>		1960/EEUU	General
<b>Circuito integrado</b>	Jack Kilby y Robert Noyce	1964/EEUU	Militar
<b>Microprocesador</b> <sup>39</sup>	Marcian Ted Hoff/Federico Faggin	1971/EEUU	General
<b>Internet</b> <sup>40</sup>	Leonard Kleinrock Lawrence Roberrts	1982/EEUU	Militar
<b>Megabit</b>		1983/EEUU	General
<b>Transistor balístico</b> <sup>41</sup>	Laboratorios Bell	1985/EEUU	Militar

Elaboración propia con base en Forester (1992).

Los ejecutivos que se desempeñaban en el Valle del Silicio desarrollaron una cultura propia: despreocupados de su apariencia o de la moda, trabajando quince horas al día, siete días a la semana; los años productivos de los empleados terminaban a los 35, máximo 40, al respecto cito:

*“La competencia en las empresas es tan fuerte que su supervivencia podría muy bien depender de ser la primera en colocar en el mercado un nuevo producto.*

<sup>39</sup> Contenia toda la unidad de procesamiento central de una computadora.

<sup>40</sup> Se usa por primera vez el término Internet para describir la red de redes mundial, que proviene de ARPANET. (Norton, 2006:588)

<sup>41</sup> Balístico porque tiene una velocidad de 10 femtosegundos (un femtosegundo es una milbillonésima de segundo). El efecto balístico es similar a un jet atravesando la barrera del sonido.

*Muchos están ahí tan sólo para hacer dinero rápidamente. Sólo importa el trabajo, y nada más. En su libro, Silicon Valley fever, los autores Rogers y Larsen cuentan de un ingeniero en electrónica que se enorgullecía de haber trabajado 59 días consecutivos sin un descanso. Un ejecutivo de la Nacional Semiconductor que tenía una rara enfermedad de la sangre iba al trabajo con una venoclisis conectada a una bomba de la que no se desconectaba ni siquiera en el auto. A Charles Peddle, presidente de la Víctor Technologies se le atribuye haber dicho: ‘En los dos últimos años envié al hospital a mis tres vicepresidentes, y el año pasado tres de los cuatro ejecutivos más destacados de la Víctor perdieron a sus familias al divorciarse.’” (Forester, 1992:98)*

El autor –Forester- también escribe acerca de la vida social y cultural en este lugar donde el índice de divorcios era el más alto de Santa Clara, California – el 20% más que la media nacional de ese país- y el fomento a la cultura, se limitaba a exposiciones de herramientas y avances tecnológicos.

Esta información representa, desde la perspectiva sociológica, un ejemplo claro de cuando los intereses materiales de una colectividad se superponen al bienestar del individuo en aras de la innovación. Es curioso observar también lo que la competencia representa, al crear una sinergia, donde los participantes logran permanecer en el mercado a costa del sacrificio individual de sus empleados.

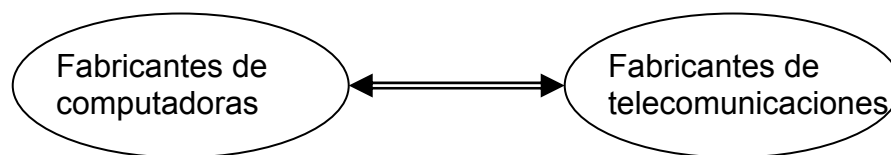
Pero no todo en tecnología son circuitos integrados y chips. La tecnología se refleja también en las telecomunicaciones<sup>42</sup>, con la fibra óptica<sup>43</sup> y satélites, con la tecnología digital (que es más rápida, flexible, confiable y barata) y con los sistemas de redes informáticas. Esto implica que las industrias de computadoras

---

<sup>42</sup> La base matemática de las telecomunicaciones fue desarrollada por el físico inglés James Clerk Maxwell quien introdujo el concepto de onda electromagnética. En 1873 predijo que era posible propagar ondas por el espacio utilizando descargas eléctricas, hecho que comprobó con Heinrich Hertz quien desarrolló el primer transmisor de radio generando radiofrecuencias entre 31 MHz y 1.25 GHz. Ya para 1995 con la aparición del Internet, la comunicación se dio a través de fibra óptica, satélites y redes de información como una forma de interconexión total ya que se cuenta con imágenes y sonido además de los ya existentes. (<http://es.wikipedia.org/wiki/Telecomunicaciones>).

<sup>43</sup> “Las fibras óptica modernas datan de 1966, cuando dos ingenieros ingleses que trabajaban en los Standard Telecommunications Laboratories de Gran Bretaña demostraron por primera vez su potencial. Sin embargo, fue la compañía Corning Glass Works de Corning, Nueva York, la primera que produjo en 1970 una versión comercial de fibra óptica.” (Forester, 1992:121)

han tenido que entrar a las telecomunicaciones y las empresas de telecomunicaciones han tenido que entrar al campo de la computación.



Como habíamos mencionado en un principio el concepto de tecnología era asociado a cálculos matemáticos y a computadoras, ahora no es así. Este concepto también está asociado a la comunicación vía satelital. Los satélites son piezas de hardware que se colocan en una órbita geosincrónica y los enlaces son a través de antenas localizadas en la Tierra. No podemos pasar por alto que el primer satélite puesto en órbita fue el Sputnik en 1957 por la entonces Unión Soviética.

En México, el primer satélite fue el ATS-3 rentado por INTELSAL<sup>44</sup> para poder transmitir las Olimpiadas de 1968. Existen tres sistemas básicos en el plan satelital: el primero fue el Sistema Morelos, compuesto por el Morelos I y Morelos II<sup>45</sup>; el segundo, el Sistema Solidaridad integrado por Solidaridad I y II, aunque el Solidaridad I no obtuvo los resultados deseados –funcionó 7 años– y fue cubierto por el Sistema Solidaridad II; los terceros incluyen los Sistemas Satmex 5 y 6, se espera que éste último tenga una vida útil de 18 años. Eduard W. Ploman(1985) clasifica los satélites en: a) Satélites de observación. Dedicados a la recolección, procesamiento y transmisión de datos, de y hacia la Tierra, y b) Satélites de comunicación. Aplicados a la transmisión, distribución y diseminación de la información desde diversas ubicaciones en la Tierra a otras distintas posiciones. Los satélites son ahora la base de las comunicaciones de todos los sectores productivos, adicionalmente su aprovechamiento en la meteorología, navegación,

<sup>44</sup> Intelsal. Fue el segundo mayor operador de satélites en el mundo hasta que en el 2004 fue vendido a Apollo Management, Apax Partners Worldwide, Madison Dearborn Partners y Permira Advisers.

<sup>45</sup> El Morelos II forma parte de la primera generación de satélites mexicanos cuya construcción se inició en 1983 y fue puesto en órbita el 27 de noviembre de 1985 en el trasbordador Atlantis (OV-104). El tiempo de vida original era de 9 años, sin embargo alcanzó a cumplir los 19 años en operación. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de <http://www.ciberhabitat.gob.mx/medios/satelites/mexicanos/>

servicios militares y en la teledetección permiten la obtención y procesamiento de datos.

Los satélites han permitido el avance de las comunicaciones con la telefonía celular y las nuevas tecnologías han traído consigo nuevos servicios de comunicación, los correos electrónicos, las llamadas telefónicas a través del Internet, las enciclopedias y diccionarios virtuales, juegos en línea, libros electrónicos, servicios bancarios, comerciales y públicos en línea. La educación virtual esta siendo una realidad más, gracias a las telecomunicaciones.

Otro de los autores que más han enriquecido este trabajo es Richard Hall (1996); este autor comenta el trabajo de Joan Woodward como pionera en publicar sus resultados de investigación relacionados con la tecnología; su trabajo enmarcó la importancia de la tecnología y desarrolló una clasificación en función de diferentes factores, y cito:

*“El trabajo de Woodward es en especial interesante porque ella tropezó con la importancia de la tecnología durante el curso de un proyecto de investigación en el Reino Unido. Encontró que algunas variables estructurales cruciales estaban vinculadas en forma directa con la naturaleza de la tecnología de las empresas industriales que estudiaba. Se categorizó a la organización en tres tipos: primero, el sistema de lotes pequeños o de producción unitaria, ejemplificados como una empresa constructora de barcos o fabricante de aviones; en segundo lugar, la organización de lotes grandes o de producción en masa; en tercer lugar, la organización que utiliza la producción continua, como fabricantes de materias químicas o petroleras.*

*Los resultados de Woodward muestran que la naturaleza de la tecnología afectó de forma vital las estructuras administrativas de las compañías que se estudiaron. El número de niveles en la jerarquía administrativa, el tramo de control de los supervisores de primera línea y la relación de administradores y supervisores con el otro personal fueron todos afectados por la tecnología utilizada. No sólo se afectó la estructura, sino que el éxito o efectividad de las organizaciones estaba relacionada al ‘ajuste’ entre la tecnología y la estructura.”*  
(Hall, 1996:98)



Una organización que no logra reordenar su estructura, producto de un cambio, por la integración de tecnología a sus procesos de producción y/o administración, estará condenada al fracaso,

Otro de los factores relevantes en los cambios sociales producto de la tecnología, es la mano de obra. La mano de obra se ha tecnificado, lo que de antaño eran obreros ahora son técnicos especializados en la operación de equipos, las máquinas ahora tejen, bordan, ensamblan, mezclan y han dejado a un lado a los artesanos. En las oficinas pasa algo similar; los lugares donde empleaban un volumen considerable de secretarías y auxiliares, ahora ha sido sustituido por oficinas inteligentes donde se utiliza una mínima parte de personal.

A este respecto se cita:

*“La naciente sociedad de alta tecnología no estará a salvo de problemas. El número uno de ellos es el futuro del trabajo –la cantidad, la calidad y la organización del trabajo.*

*Cuando el mágico microchip hizo su aparición a fines de los años setenta se hicieron sombrías predicciones acerca de su posible impacto sobre el empleo. En el Reino Unido, libros como *The mighty micro*, de Chris Evans (Londres, Gollancz, 1979) y *The collapse of work*, de Clive Jenkins y Barrie Sherman (Londres, Eyre Methuen, 1979) despertaron enorme interés dadas sus terribles predicciones de un desempleo generalizado.” (Forester, 1992:285)*

Las organizaciones que tienen como base la tecnología de punta para el desarrollo de sus procesos, utilizan menos personal que una organización convencional, entendiendo ésta última la que requiere la mano del hombre para la operación y administración de sus procesos. La erosión en la mano de obra derivado del uso de la tecnología se ha utilizado como medio para determinar el nivel de la sociedad, o el estatus que guarda con respecto a la modernización.

Se considera que una sociedad es moderna si usa tecnología de punta, si en los hogares y oficinas se ha sustituido las formas tradicionales de trabajo - manuales- por formas tecnificadas, sin pensar que al usar tecnología hay cientos de trabajos manuales que son sustituidos por el trabajo de técnicos.

De la misma forma que la ciencia ha evolucionado, los conceptos de la Tecnología de Información y del paradigma tecnológico también lo han hecho; ahora, aplicado este concepto a la sociedad de la información se observan las siguientes características y cito:

*“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.”* (Castells, 2005:88)

Castells (2005) comenta otras tres características relativas a las nuevas tecnologías de información, y éstas se refieren a la interconexión entre los sistemas -la forma en que se conectan a través de la red-, sobre una estructura lógica, flexible e integral, constituida por fabricantes de hardware y desarrolladores de software donde las líneas de las divisiones empresariales quedan casi eliminadas.

La tecnología vinculada a modelos de operación administrativa, se traduce en procesos operativos de administración. Estos procesos están diseñados para ayudar a los empleados a desarrollar las tareas propias de oficina, como registrar la contabilidad a través de medios electromagnéticos y sistemas integrales, que respondan a un auxiliar contable o a un Contralor cuando pretendan apoyarse en estos sistemas de información y tomar decisiones inherentes a los procesos propios de la organización.

Las organizaciones públicas como instituciones proveedoras de diversos servicios públicos, han instrumentado procesos que facilitan el acceso de la sociedad a estos servicios vía las nuevas tecnologías. Los procesos administrativos apoyados por la tecnología han permitido que los ciudadanos

puedan acceder desde un lugar remoto a los servicios y programas gubernamentales, iniciar y dar seguimiento a trámites, checar los reglamentos y establecer contacto con los sitios o portales virtuales.

En este inciso se comentó cuál ha sido la aplicación de la tecnología en los procesos operativos, haciendo un resumen de los sistemas y su aplicación en la administración de acuerdo a autores contemporáneos como Castells (2005) y Forester (1992).

### III. b. iii) Los Sistemas de Información

En este inciso se estudiará por un lado a los clásicos de la teoría de sistemas con la perspectiva organizacional, y por el otro, las corrientes tecnológicas de la teoría de sistemas; en el primer caso se comentarán los inicios de la organización como sistemas y, en el segundo caso cuáles son los sistemas que se aplican a la organización. Para su orientación se ha elaborado la tabla 6 con autores de las teorías de sistemas, haciendo una separación de la Perspectiva organizacional vs. Perspectiva de Sistematización.

**Tabla 6**

**Perspectiva organizacional vs. Perspectiva de Sistematización**

<b>Perspectiva organizacional</b>	<b>Perspectiva de Sistematización</b>
Talcott E. Parsons - 1991	Peter Norton – 2006
Chester Barnard -1968	James A. Senn – 2000
Ludwing von Bertalanffy - 1968	Kenneth y Julie Kendall – 1997
Daniel Katz y Robert Kahn – 1978	Daniel Cohen – 1996
Michael Harmon y Richard Mayer - 1999	Robert G. Murdick -1988

Elaboración: propia.

Talcott E. Parsons (1991) parte de un cuestionamiento básico acerca de la funcionalidad de las organizaciones y su supervivencia, donde el inicio del análisis es la observación del sistema social como un todo. Por otro lado Harmon y Mayer (1999) retoman y analizan la teoría de sistemas desde la perspectiva organizacional, y cito:

*“Como hemos visto, ya se ha establecido el fundamento para una comprensión más profunda de la racionalidad organizacional. Chester Barnard y los primeros teóricos de las relaciones humanas habían comenzado a elaborar el concepto de organización como un sistema social que requiere de una gestión inteligente para enfrentar problemas como el equilibrio y la estabilización. Eran asuntos que una noción más estrecha de racionalidad, como la de Frederick Taylor, apenas abarcaba. Finalmente, con la publicación de Administrative Behavior en 1947, Simon echó abajo gran parte del racionalismo ingenuo, planteado como ‘principios de administración’, al describir los límites cognoscitivos y psicológicos de la racionalidad en las organizaciones. De este modo, su idea de ‘satisfacción’ sirvió a los teóricos de sistemas como una explicación de la estrategia empleada por las organizaciones para sobrevivir a los peligros de ciertos ambientes hostiles e impredecibles. Simon, como antes Barnard, fue una figura cardinal en la transición de la imagen de máquina racional de las organizaciones a la entidad activa, representada en particular por la teoría de sistemas.” (Harmon y Mayer, 1999:197)*

Nosotros consideramos que la organización, deja de ser un concepto para convertirse en una estructura racional, a través de la cual los individuos se proveen de recursos para sobrevivir y perpetuarse.

El término sistemas ha sido ampliamente utilizado en diversas situaciones de negocios y en distintas áreas del conocimiento. Por ejemplo, los economistas hablan del sistema económico de un país, los políticos se refieren al sistema político, los empresarios a la vigencia de un sistema de libertades económicas, los contadores se refieren a un sistema financiero, y de esta forma podríamos encontrar una serie de contextos en los cuales el término sistema es utilizado.

La teoría de sistemas organizacional, de acuerdo a los autores se basa en dos planteamientos: uno es la sociología estructural funcional y el otro es la teoría general de sistemas, ambos comparten ciertas premisas (como la identificación de objetivos y el análisis de las partes como un todo).

Una de las referencias que se plantea en esta investigación corresponde al texto de Malinowski (2001), donde narra las experiencias vividas en el distrito de Kula en Nueva Guinea Oriental, coexistiendo y formando parte de la organización

de estas tribus, con una estructura social compuesta por las actividades que realizan los habitantes y por las interacciones que se llevan a cabo en el grupo. Estas tribus mantienen su equilibrio sobre la base de una estructura organizacional funcional, sin asomo de una racionalidad ordenada.

Por otro lado, la teoría general de sistemas surgió de Bertalanffy (1968) y cito:

*“La teoría General de Sistemas es un conjunto de unidades recíprocamente relacionadas. De ahí se deducen dos conceptos: propósito (u objetivo) y globalismo (o totalidad).”* (Bertalanffy, 1968:36-37)

Bertalanffy fue biólogo de profesión y pionero en los estudios relativos a la Teoría de Sistemas. Para él, todo sistema tiene uno o más propósitos, cuando habla de totalidad se refiere a que un cambio en una de las unidades, se reflejará en otras unidades. Deja una huella que favorece el desarrollo de la Teoría de Sistemas en varios enfoques con aportaciones de diferentes autores.

Entre las aportaciones está la de Katz y Kahn (1978), quienes conciben a la organización como un todo en forma global, su análisis va del individuo a la totalidad de la organización. Un concepto interesante en sus argumentos, radica en que los sistemas sobre todo de tipo burocrático, tratan de expandirse y crecer debido a posibles tensiones internas, o como respuesta a la competencia, o debido a la ideología organizacional, sin embargo ellos consideran que el crecimiento puede ser irracional y contrario al beneficio que espera la organización. Ese crecimiento no planeado puede llevar a la organización al caos.

Ambos autores, ven a la organización como un todo, integrada a un sistema mayor, a un sistema global y que a su vez no le impide aislar las partes para su análisis; este concepto traído a nuestros días, se equipara a las características que comentamos de integración, flexibilidad e interconexión que tienen las nuevas tecnologías.

En la perspectiva tecnológica, podríamos preguntarnos ¿a través de qué herramienta es que una organización pública se puede modernizar?

Hay varios autores que proporcionan su concepto de sistemas organizacionales, entre ellos está Senn (1992) y cito:

*“En el sentido más amplio, un sistema es un conjunto de componentes que interaccionan entre sí para lograr un objetivo común. Nuestra sociedad está rodeada de sistemas. Por ejemplo, cualquier persona experimenta sensaciones físicas gracias a un complejo sistema nervioso formado por el cerebro, la médula espinal, los nervios y las células sensoriales especializadas que se encuentran debajo de la piel; estos elementos funcionan en conjunto para hacer que el sujeto experimente sensaciones de frío, calor, comezón, etc. Las personas se comunican con el lenguaje, que es un sistema muy desarrollado formado por palabras y símbolos que tienen significado para el que habla y para quienes lo escuchan. Asimismo, las personas viven en un sistema económico en el que se intercambian bienes y servicios por otros de valor comparable y en el que, al menos en teoría, los participantes obtienen un beneficio en el intercambio.*

*Una organización es un sistema. Sus componentes –mercadotecnia, manufactura, ventas, investigación, embarques, contabilidad y personal- trabajan juntos para crear utilidades que benefician tanto a los empleados como a los accionistas de la compañía. Cada uno de los componentes es a su vez un sistema.” (Senn, 1992:19-20)*

Esta definición un tanto generalizada, no detalla en los componentes que se refiere, pudiendo ser actividades o tareas. La idea de que trabajan para beneficiar tanto empleados como accionistas quedaría en interrogante, ya que las organizaciones no generan beneficios pensando en la individualidad de quien les sirve; las organizaciones generalmente tienen un fin –objetivo- que consiste en proporcionar un bien o servicio a la sociedad, de ahí obtienen sus beneficios que capitalizan para sí y que a su vez traslada al empleado por mandato legal.

Otro concepto de sistemas desde la perspectiva de calidad es:

*“Un sistema es un grupo o patrón de actividades humanas o de máquinas interactuantes, dirigido por información, que opera sobre o en materiales directos,*

*información, energía o seres humanos para lograr un propósito específico y común.” (Feigenbaum, 2000:100)*

En esta definición sobresale el término de actividades que interactúan, sin embargo la conceptualización de dirección por información es un complemento confuso en virtud de que una actividad está determinada o dirigida en función de un objetivo, no de una dirección. La siguiente definición de sistemas es sobre el contexto de un enfoque práctico de Pressman (1993) y cito:

*“El diccionario Webster la describe así. 1. un conjunto u ordenación de cosas relacionadas de tal manera que forman una unidad o un todo orgánico; 2. un conjunto de hechos, principios, reglas, etc., clasificados y ordenados de tal manera que muestran un plan lógico uniendo las diferentes partes; 3. un método o plan de clasificación u ordenación; 4. una forma establecida de hacer algo; un método; un procedimiento. El diccionario contiene cinco definiciones pero no cita ningún sinónimo. ‘Sistema’ es una palabra especial.*

*Tomando prestada la definición anterior del diccionario Webster, definimos un sistema basado en computadora como:*

*Un conjunto u ordenación de elementos organizados para llevar a cabo algún método, procedimiento o control mediante el procesamiento de información”.*  
(Pressman, 1993:140)

La definición de este autor está sobre la base de sistemas computarizados, más no menciona si es a través de algún medio magnético.

Los sistemas de información son la combinación de hardware, software, personas, procedimientos y datos integrados en su función para lograr un objetivo determinado.

Kendall y Kendall (1997) establecen una relación de los sistemas con la cultura organizacional y los subsistemas que giran en torno ella y cito:

*“Las culturas y subculturas organizacionales influyen la manera en que se interrelaciona la gente en los subsistemas. Las organizaciones son conceptualizadas en forma útil como sistemas diseñados para lograr metas y*

*objetivos predeterminados por medio de la gente y otros recursos que emplean. El significado de la conceptualización de organizaciones como sistemas complejos estriba en que los principios de sistemas permiten adentrarse en la manera en la que trabajan las organizaciones.” (Kendall y Kendall, 1997:27)*

Se considera que la complejidad de los sistemas está determinada por las características de los elementos que lo conforman, no por los principios de sistemas. Los principios en cualquier ciencia generalmente tienden a mejorar la comprensión y a sentar las bases de rigor epistémico.

Los sistemas de información han sido clasificados de acuerdo al nivel que van dirigidos dentro de la organización y a la función a la que están destinados; por ejemplo, Kendall y Kendall (1997) relacionan los sistemas transaccionales con el nivel operativo, los sistemas gerenciales con la administración media y los sistemas de apoyo a las decisiones con la administración estratégica; estos últimos pueden incluir los dos anteriores, de tal manera que la organización tenga un sistema integral. Recordemos que el objetivo de los sistemas es dar apoyo a la organización y ésta puede incluir muchas tecnologías, al respecto Kendall y Kendall (1997) consideran:

*“Así como es adecuado pensar que las organizaciones incluyen muchas tecnologías, es también adecuado verlas como un conjunto de varias, y a menudo competitivas, subculturas. “(Kendall y Kendall, 1997: 38-39)*

Kendall y Kendall (1997) consideran que las subculturas pueden ser determinantes poderosos de los requerimientos, disponibilidad y uso de la información.

Otro autor que clasifica los sistemas de acuerdo a la función que realizan en la organización es Norton (2006); este autor observa la organización como el lugar donde se realizan un conjunto de procesos de acuerdo a funciones y fines específicos.

Para facilitar la comprensión, se ha elaborado la siguiente tabla que corresponde a los diferentes tipos de sistemas de información.



**Tabla 7**  
**Tipos de sistemas de información**

<b>Kendall y Kendall</b>	<b>Norton</b>
<p>Sistemas de procesamiento de transacciones.</p> <p><i>“Son sistemas de información computarizados desarrollados para procesar gran cantidad de datos para transacciones rutinarias de los negocios, tales como nómina e inventario.” (Kendall y Kendall, 1997:2)</i></p>	<p>Sistemas de procesamiento de transacciones.</p> <p><i>“Una transacción es evento completo el cual puede ocurrir como una serie de muchos pasos. Estos sistemas controlan el procesamiento y seguimiento de transacciones.” (Norton,2006:461)</i></p>
<p>Sistemas de automatización de oficinas.</p> <p><i>“Los sistemas de automatización de oficina que dan soporte a los trabajadores de datos, quienes, por lo general, no crean un nuevo conocimiento sino que usan la información para analizarla y transformar datos, o para manejarla en alguna forma y luego compartirla o diseminarla formalmente por toda la organización y algunas veces más allá de ella.” (Kendall y Kendall, 1997:2)</i></p>	<p>Sistemas de automatización de oficinas.</p> <p><i>“ Estos sistemas utilizan computadoras o redes para realizar distintas operaciones como procesamiento de textos, contabilidad, administración de documentos o comunicaciones.” (Norton,2006:460)</i></p>
<p>Sistemas de información gerencial</p> <p><i>“Son sistemas de información computarizada que trabajan debido a la interacción resuelta entre gentes y computadoras.” (Kendall y Kendall,1997:3)</i></p>	<p>Sistemas de administración de información. <i>“Estos sistemas son para el acceso de los mismos empleados y se dan cuando desean acceder al mismo tipo de información.” (Norton,2006 : 461)</i></p>
<p>Sistemas de apoyo a decisiones.</p> <p><i>“Involucra el uso de una base de datos para un objetivo específico de toma de decisiones.” (Kendall y Kendall, 1997: 385)</i></p>	<p>Sistemas de apoyo a la toma de decisiones.</p> <p><i>“Son aplicaciones que obtienen y crean informes de ciertos tipos de datos</i></p>

	<i>empresariales.” (Norton,2006:462)</i>
<b>Sistemas expertos e inteligencia artificial</b> <i>“Un sistema experto (también llamado un sistema basado en conocimiento) captura en forma efectiva y usa el conocimiento de un experto para resolver un problema particular experimentado en una organización.” (Kendall y Kendall, 1997: 3)</i>	<b>Sistemas Expertos.</b> <i>“Estos sistemas realizan tareas que normalmente realiza un humano”. (Norton, 2006:463)</i>

Elaboración propia con base en Norton (2006).

Esta clasificación establece una separación de sistemas de acuerdo a la información requerida para un nivel funcional particular de la organización e incluye: equipo computacional o electrónico, recursos humanos, datos o información y programas que procesan y producen resultados.

Cabe citar en las definiciones de sistemas de información a Cohen (1996):

*“Sistemas de información es un conjunto de elementos que interactúan entre sí con el fin de apoyar las actividades de una empresa o negocio.” (Cohen, 1996:3)*

Esta definición, aunque corta es hasta cierto punto práctica, ya que los sistemas computacionales generalmente son para apoyar las actividades de una empresa o negocios. De acuerdo a Murdick (1988) la definición de sistemas, también en un contexto tecnológico se referencia como sigue:

*“es un conjunto de elementos organizados que se encuentran en interacción, que buscan alguna meta o metas comunes, operando para ello sobre datos o información sobre energía o materia u organismos en una referencia temporal para producir como salida información o energía o materia u organismos.” (Murdick, 1988:33)*

Aunque un poco obsoleta, tiene los principales elementos de las definiciones que hemos anotado; un concepto es la interacción e implica que no están aislados los elementos sino que actúan entre sí, y el otro concepto relevante radica en que se aplica sobre un objetivo determinado y predefinido.

La siguiente definición de Senn (1992), relaciona los sistemas con la organización y cito:

*“Todo sistema organizacional depende, en mayor o menor medida de una entidad abstracta denominada sistema de información. Este sistema es el medio por el cual los datos fluyen de una persona o departamento hacia otros y puede ser cualquier cosa, desde la comunicación interna entre los diferentes componentes de la organización y líneas telefónicas hasta sistemas de cómputo que generan reportes periódicos para varios usuarios. Los sistemas de información proporcionan servicio a todos los demás sistemas de una organización y enlazan todos sus componentes en forma tal que éstos trabajen con eficiencia para alcanzar el mismo objetivo.” (Senn, 1992:20)*

Este concepto es más amplio y específico e involucra a los sistemas de comunicación también, que pueden ser considerados como tecnología de sistemas pero enfocados a la comunicación. La web o red es tecnología de comunicación enfocada a los sistemas de información.

El concepto de sistemas está muy relacionado al de organización, ambos están en función de un objetivo en común, persiguen una meta, involucran recursos humanos, tecnológicos y materiales, van al centro de las necesidades de información y apoyan la toma de decisiones a través de su estructura.

El concepto de sistemas ha sido revisado puntualmente y de las definiciones podemos desprender que *Sistemas es un todo organizado y complejo; es el concepto holístico de la red de información en una organización, ya sea que funcionen como un todo integrado o en forma autónoma.*

Los sistemas en una institución son los procesos que permean las actividades inherentes a la organización, sus fronteras quedan delimitadas de acuerdo a los objetivos para los que fueron creados, proveen de información al

ambiente dentro y fuera de la organización y a su vez reciben información del mismo.

Una organización podrá ser entendida como un sistema o subsistema o un supersistema, dependiendo del enfoque. El sistema total es aquel representado por todos los componentes y relaciones necesarios para la realización de un objetivo, dado un cierto número de restricciones. Los sistemas pueden operar, tanto en firme como en paralelo.

En las definiciones también observamos un enfoque racional para aplicarse a la toma de decisiones. Las definiciones contemplan el uso de tecnología dedicada a las metódicas, rutinarias, previstas y documentadas actividades diarias de una organización.

Los sistemas que recientemente se han implementado en las organizaciones públicas buscan apoyar las operaciones cotidianas y facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios que proporciona el Estado. Estos servicios se desarrollaban anteriormente en forma manual y el tiempo de espera para la finalización de los procesos solicitados era lento y en ocasiones, se perdía en el trayecto.

En este inciso se abordó el empleo de los sistemas de información en los procesos administrativos. Se incluyeron las definiciones de los principales teóricos a partir de Bertalanffy (1968) y se resumió en un cuadro, los tipos de sistemas y su objetivo en una organización, dependiendo del nivel organizacional donde se ubiquen.

#### III. b. iv) Las Nuevas tecnologías de información y comunicación

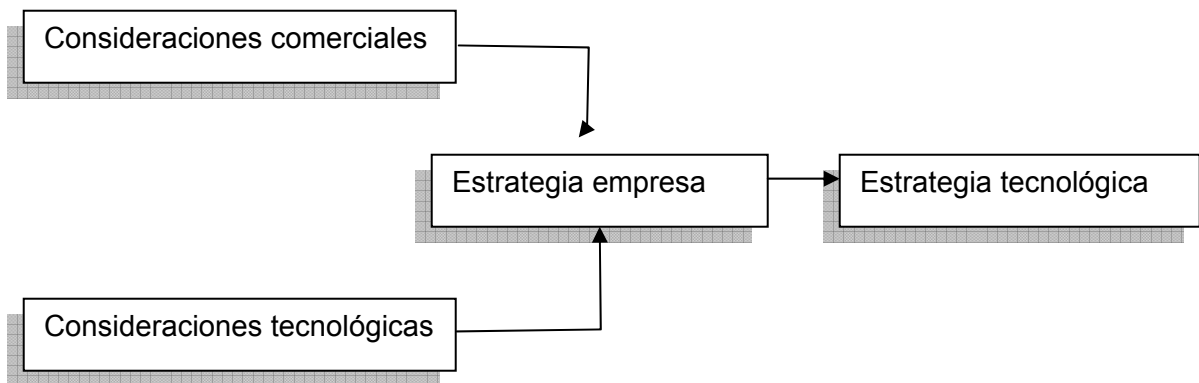
En este inciso se incluyen los conceptos de nuevas tecnologías, cuál ha sido su evolución enfocándonos principalmente a su empleo en la gestión pública. Se incluyen referencias de instituciones de América Latina preocupadas en documentar las experiencias exitosas de los gobiernos, sobre todo en años recientes.

Para el estudio de las nuevas tecnologías de información y comunicación se analizaron los trabajos de Castells (2005), García del Castillo (2004), Wisner (1993) y Escorsa y Valls (2001).

Desde finales del siglo pasado, se puso en evidencia la utilización de la tecnología para lograr los objetivos de las organizaciones, y en la mayor parte de los casos, el éxito de las mismas; la gestión tecnológica y su consideración dentro de los planes directivos en las instituciones representaban una influencia determinante en la planeación estratégica. Los estudios realizados sobre la elasticidad de la demanda tecnológica y la importancia de la tecnología llevaron a reconocer que la tecnología, en muchos casos, ha sido la clave del éxito y una estrategia adecuada para mantenerse con una ventaja sostenible frente a los competidores. Las discusiones sobre la necesidad de cómo incluir los planes tecnológicos en las estrategias corporativas se plasmaron en el esquema de Mathews (1990) como a continuación se expone.

**Figura 6**

**El proceso de elaboración de la estrategia tecnológica.**



Elaboración propia con base en Mathews(1990).

En este esquema Mathews(1990) se circunscribe a las herramientas tecnológicas para el diseño de estrategias globales, las consideraciones comerciales y tecnológicas se fusionan en una sola estrategia empresarial. En la última parte, el diseño de la estrategia tecnológica es la respuesta a la utilización de la tecnología necesaria para la organización como recurso estratégico, ¿qué

tecnologías manejar?, ¿cuándo introducirlas? y ¿cuáles son las idóneas para cada organización?

Es difícil decir cuándo una institución pública debe incluir la tecnología en las actividades operativas donde los requerimientos del ciudadano son el núcleo de las necesidades de información. No en todas las instituciones públicas la influencia del entorno surte el mismo efecto. No en un país como México.

Para profundizar sobre el momento adecuado en que una institución pública debe hacer uso de las nuevas tecnologías tomaremos como referencia dos ejemplos publicados en Premio Gobierno y Gestión Local publicados por el CIDE y la fundación Ford. En el primer caso, con el subtítulo “Innovación en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México”, se describe el municipio<sup>46</sup> de Aguascalientes y cito:

*”El programa de Municipio Virtual inicia en 1999 cuando llega al municipio el gobierno encabezado por el Ingeniero Luis Armando Reynoso Femat. Cuando se integra el equipo de trabajo, una de las prioridades que se fijan es la de acercar el quehacer municipal a sus ciudadanos, apoyándose en tecnologías de vanguardia. Se buscaba también reducir costos de operación y al mismo tiempo reducir tiempo y gastos innecesarios para los ciudadanos, al poderse evitar traslados para realizar algún trámite. En otras palabras se buscó acercar el gobierno municipal a la ciudadanía y contar con un gobierno más eficiente. Se propuso modernizar el sistema informático con el que contaba el municipio, herencia del gobierno anterior; la infraestructura informática resultaba muy elemental y se trabajaba en dos áreas, administración y finanzas, sin que hubiera comunicación entre ellas, lo que favorecía duplicidades tanto de trabajo como de información. El servicio se prestaba –además– sólo para esas áreas.*

*El sistema estaba integrado por 3 redes independientes que manejaban datos inseguros y aislados, 26 cajas, un total de 30, 12 y 8 servicios de red y sólo 2 servidores de cómputo tanto para el desarrollo de sistemas como para sus aplicaciones, como datos indicativos de sus limitaciones. Esta situación llevó a contar con diferentes plataformas y sistemas operativos que los hacían*

---

<sup>46</sup> Esta descripción corresponde a la Profesora- investigadora María del Carmen Pardo, que refirió el Programa de municipio virtual, municipio de la ciudad de Aguascalientes. La autora hace una descripción de las características de la sociedad en este municipio, ver la referencia en la página 280 y 528.

*incompatibles y generaban cargas excesivas de trabajo, en lugar de representar una ayuda para aligerarlas. Actualmente el sistema cuenta con 13 servidores, cableado estructurado que resultó incluso certificado, con garantía por 25 años, lo que quiere decir que la inversión dará servicios a ocho administraciones posteriores a la que inició el programa, teniendo confianza de que la transmisión de datos será eficiente y con calidad. ” (Pardo, 2002: 280-281)*

En esta misma experiencia, está documentado el período intenso de reingeniería de procesos administrativos para adecuar los requerimientos digitales. Al ver la pobre respuesta ciudadana, los promotores supusieron que la falta de interés tenía que ver con la falta de cultura informática de la población y de utilización del sistema, por ejemplo, para hacer el pago del predial (había registros de 40,000 consultas y sólo 15 pagos en un mes). Lo evidente en esta experiencia es que su construcción técnica aparentemente caminó por un sendero distinto al del objetivo que originalmente era acercar el gobierno a la ciudadanía.

Parte de la cultura en México, es la pérdida de la continuidad de los gobiernos, en lugar de tomar lo bueno y dejar lo malo. El nuevo gobierno simplemente ignora todo lo que el gobierno anterior hizo. Más aún, en algunos casos como el anterior donde se detecta falta de comunicación y duplicidad de funciones. Si lo que se deseaba era evidenciar algo, un cuadro sinóptico hubiera resultado más adecuado. Sin embargo aquí nos concretaremos a hacer las observaciones sobre la tecnología y sistemas.

En el año 2002 este municipio realiza una inversión en infraestructura tecnológica y los ciudadanos -usuarios finales de esta tecnología de vanguardia- no contaban con la educación necesaria para este nivel de sofisticación; es mucho compromiso el que una empresa garantice un certificado por 25 años en funcionalidad tecnológica, dado que la tecnología se renueva y rediseña día a día, sin embargo la respuesta no tardó mucho; 2 años después las acciones administrativas volvieron a requerir de la reingeniería de procesos. Resumiendo este caso, el gobierno municipal realizó una fuerte inversión en tecnología y sistemas, mismas que fueron ignoradas por la población con el consabido fracaso;

muy aventurado resultó por el proveedor certificar un equipo de conectividad por 25 años y más inocente el gobierno municipal que lo creyó.

Posteriormente para el año 2004, con el subtítulo “Gestión Local Creativa: Experiencias innovadoras en México” en el municipio también de Aguascalientes, cito la siguiente referencia<sup>47</sup>:

*”La idea del programa se justifica a partir del hecho del ‘creciente nivel de exigencia que los ciudadanos tienen respecto a la calidad de los servicios gubernamentales’. Esto se ejemplificó con la observación de que el Municipio de Aguascalientes habría sido el primero a nivel nacional en recolectar diariamente la basura (ahora habría tres) y aún así, ‘el día que por algo falla la recolección en alguna colonia los ciudadanos se quejan masivamente de inmediato, esto muestra que ya los acostumbramos a ese nivel de calidad en el servicio y así sucede en muchas áreas del quehacer municipal en nuestro municipio... las acciones de modernización administrativa integral contemplan seguir adelante con los esfuerzos por ampliar los sistemas de certificación de calidad, las mejoras continuas y las acciones de reingeniería de procesos.” (Díaz, 2004:222-223)*

Recapitulando, probablemente el concepto de calidad en servicios y sistemas de información no esté muy claro; en el Municipio de Veracruz desde hace más de cuarenta años los camiones recolectores de basura realizan su actividad a diario. En el año 2004 eran más de 100 los municipios a nivel nacional que contaban con el servicio de recolección de basura diario. Por otro lado, me pregunto si cuando se refieren al nivel de calidad en el servicio de basura se refieren, por ejemplo a: separar la basura en orgánica e inorgánica, a contar con equipo para los empleados que recolectan la basura, como guantes, overoles, tapabocas o cualquier otro equipo que los proteja, de camiones que no contaminen y de relleno sanitario óptimo ya que el de San Nicolás está al borde de su vida útil y se enfrenta al reto de mantener el servicio de depósito de residuos sólidos urbanos e industriales no peligrosos de los once municipios del estado.

---

<sup>47</sup> La referencia corresponde a Manuel Díaz Flores, profesor investigador de la Universidad Autónoma de Aguascalientes.



El otro ejemplo, corresponde al Municipio de Mocorito, en el estado de Sinaloa<sup>48</sup> referenciado en los mismos textos de Premio Gobierno y Gestión Local con el mismo subtítulo anterior. En este municipio, producto de la reforma institucional y para proporcionar los accesos a la ciudadanía, se consideró fundamental lo siguiente, y cito:

*“Un aspecto fundamental es fomentar una ciudadanía mejor informada. Una máxima de derecho reza que el desconocimiento de la ley no exime su cumplimiento. Sin embargo, esto ha tendido a generar nuevos problemas de asimetría de información, en lugar de un cumplimiento estricto de la ley o, al menos, una cultura de la legalidad...Una política efectiva de gobierno electrónico debe diferenciar a los usuarios que tienen la capacidad para servirse de éste –en infraestructura y conocimiento- de aquellos que no. Para estos últimos, es necesario poner a disposición, por ejemplo, centros públicos de acceso a Internet y una estrategia de capacitación para gente adulta o grupos marginados que no están familiarizados con nuevas tecnologías... Concientes de su situación como municipio rezagado a nivel estatal, el Ayuntamiento propuso un plan de desarrollo con el fin de erradicar la pobreza local y brindar nuevas oportunidades a toda la población por la vía de involucrar a la ciudadanía en general y a los agentes productivos... generar una sociedad mejor informada de lo que acontece en su municipio.” (Rojo, 2004:346)*

Los resultados fueron evidentes, se estableció una relación entre productores y servicios locales con la ciudadanía, y a través de ellos la gente fue cobrando conciencia y confianza en un recurso a través del cual podrían pagar su impuesto predial, tramitar la cartilla militar y el CURP, la recaudación por concepto del impuesto predial subió sensiblemente al modernizar los trámites a través de Internet.

Con estos dos ejemplos buscamos evidenciar que el estudio previo o diagnóstico que requiere toda organización para conocer el tipo de tecnología a

---

<sup>48</sup> Este escrito corresponde a Pablo Rojo, profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

emplear en una sociedad varía de un lugar a otro. En el primer caso se carecía de tejido social y cito a Wisner (1993):

*“El tejido social. C. Rubio (1990) insiste, con toda la razón, en la importancia del tejido social que es necesario tener en cuenta independientemente del tejido industrial. En muchos PVDI se lamenta la insuficiencia de la instrucción general y de la formación técnica, pero hay otros países, por lo contrario, en que el número de ingenieros, de técnicos y de obreros especializados es muy grande teniendo en cuenta la política escolar. En contra de un prejuicio muy extendido, la calidad de los productos de las empresas multinacionales puede ser precisamente mayor en las fabricas situadas en PVDI que en las fábricas del país de origen. Se puede pensar igualmente que en ciertos PVDI el salario y las ventajas sociales de las que se benefician los empleados de ciertas multinacionales atraen a los mejores candidatos.*

*Otro aspecto esencial del tejido social en los PVDI es el hecho de que los recursos públicos disponibles para hacer frente a las necesidades sociales son escasos o muy escasos (sanidad, jubilaciones, desempleo, vivienda). La moral social que impera en estos países tiende muchas veces a compensar esta deficiencia del sector público.” (Wisner, 1993:13-14)*

Más adelante el autor declara que no puede proponer una solución general *a priori*, pero sí una metodología de acercamiento a cada situación, a través de la antropotecnología -o bien de la ergonomía-, ya que están orientadas hacia una forma de saber que conduce a la solución de las dificultades y a la mejora tanto del trabajo como de la producción.

En los dos casos descritos, se carecía de tejido social; la población eran obreros, dependientes o artesanos y los ciudadanos no contemplaban la educación entre sus prioridades de supervivencia, no tenía preparación técnica, tampoco confiaban en las computadoras, ni estaban familiarizado con sistemas.

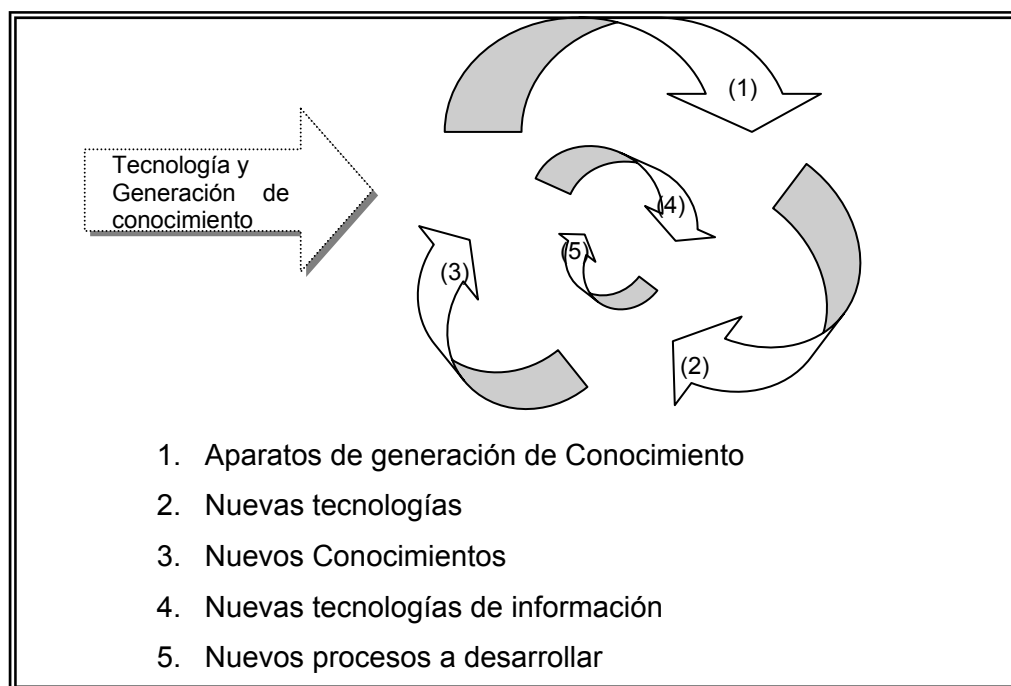
Sin embargo, en el segundo caso, las autoridades fueron involucrando a la ciudadanía en la sistematización a través de programas de promoción de los productos locales exhibidos en el portal de Internet de este municipio. De esta

manera, la ciudadanía, los productores, autoridades, turistas y artesanos fueron relacionándose con la cultura informática.

Es importante distinguir que las tecnologías son herramientas que se aplican sobre procesos de producción de bienes o servicios, y que las nuevas tecnologías de información no son sólo herramientas sino procesos a desarrollar, como se ha comentado en su oportunidad. Retomemos el esquema de innovación, donde la combinación de la tecnología y la generación de conocimiento, producen aparatos de generación de conocimiento que a su vez generan nuevas tecnologías, y ellas ayudan a renovar procesos para generar otro conocimiento, como en una espiral.

Esto lo ilustramos como el Origen de las tecnologías de Información en la figura 7.

**Figura 7**  
**Origen de las tecnologías de Información**



Elaboración propia

En la figura anterior, el diseño y desarrollo de tecnologías entran a una espiral, donde en primer lugar se crean equipos para la generación del conocimiento que sirven de base para la creación de nuevas tecnologías; las nuevas tecnologías promueven y coadyuvan a la creación de más conocimiento

nuevo, que a su vez diseñan otras tecnologías y promueven los más recientes procesos.

En la utilización de nuevas tecnologías hay usuarios que operan los equipos, y usuarios que reciben los beneficios de la tecnología, los primeros para sistematizar sus actividades y los segundos para facilitar las gestiones ligadas a esas actividades. En ambos casos se les podría considerar como usuarios finales.

Actualmente en la sociedad, la toma de decisiones requiere de más información, puntual, exacta y específica. No basta la información general. La información que requerimos para el desarrollo de nuestras actividades cotidianas cada vez es más especializada; decidimos desde casa u oficina, nuestras compras, vacaciones, y en algunos casos hasta nuestras parejas, todo a través de las nuevas tecnologías de información y comunicación. La automatización hoy día, involucra los sistemas de comunicación, de mercadeo, de pagos, de seguridad entre otros, todos ellos tendientes a facilitar las actividades diarias; así mismo se hace presente en las actividades productivas donde antes se aplicaba la mano de obra, ahora ha sido sustituida por las máquinas.<sup>49</sup>

Las nuevas tecnologías de información y comunicación son el sello de este tiempo que nos toca vivir. Sin duda, los diseños y nuevas tecnologías continuarán, como en la espiral en forma infinita, pero depende de cada sociedad la intrusión de ellas, esperando que proporcione un beneficio y no un estorbo en sus relaciones.

En este inciso se expusieron los conceptos de las nuevas tecnologías en el contexto de la gestión pública; se plantearon preguntas reflexivas y se expusieron dos casos –ejemplos documentados-, de cómo un gobierno municipal introduce las nuevas tecnologías. En estos dos casos, la estrategia de implementación fue

---

<sup>49</sup> Viviane Forrester ha escrito a este respecto: "¿Qué valor pueden tener esos 'empleados' costosos, inscritos en el seguro social, inconstantes y pesados, en comparación con esas máquinas sólidas y constantes, marginadas de la protección social, manipulables por su esencia, económicas por añadidura, despojadas de emociones dudosas, quejas agresivas, deseos peligrosos? Ellas operan en otra época, que tal vez es la nuestra pero a la cual no tenemos acceso.

Se trata de un mundo que vive gracias a la cibernética, las tecnologías de punta, el vértigo de lo inmediato; un mundo en el cual la velocidad se confunde con lo inmediato en espacios sin intersticios." (Forrester, 2003:30)

V. Forrester hace una sátira de cómo las máquinas han ido desplazando al individuo. Afortunadamente los estudios prueban que una organización, donde prevalezcan los sistemas más que el hombre, carecerá del valor agregado que dan éstos últimos; si bien es cierto que la intervención del hombre, ha llegado a constituirse en un problema complejo en algunas instituciones, no pueden prescindir de él para el éxito de la empresa.

diferente y por ende los resultados. El tiempo y el dinero son elementos que no se pueden recuperar; de tal manera que una decisión errónea de funcionarios pone en desventaja a un gobierno local frente a otro cuyas decisiones hayan sido acertadas. La inversión de tiempo y dinero erróneos impactará a la población provocando carencia, escasez o deficiencia en servicios públicos.

### III. b. iv. 1) *Las nuevas tecnologías en América Latina*

Las nuevas tecnologías de información y comunicación en América Latina (AL) - el continente más desigual-, aplicadas a la administración pública en cualquiera de sus esferas, han tenido como referencia el ejercicio de los estados europeos y/o países norteamericanos. Diferenciados por su cultura, riqueza y educación, los países en AL han estado inmersos en reformas más teóricas y procedimentales que efectivas.

Una de las fuentes de información más actualizada de las nuevas tecnologías en AL, está registrada en organizaciones como el CLAD; de aquí los ejemplos como Chile, cuyo documento fue distribuido por la oficina de la Presidencia de la República<sup>50</sup>, el dos de febrero del año 2007, y dice:

*“La evidencia nos muestra que la adopción y uso de tecnologías de la información es uno de los grandes responsables del crecimiento económico, por su efecto en la productividad total de factores. Iniciativas como la Agenda Digital implementada en el pasado han permitido ampliar la adopción de tecnologías de la información, y garantizar su impacto productivo en Chile...A principios de la década de los sesenta, Chile ocupaba un lugar privilegiado en comparación con países como Malasia, Singapur, Corea del Sur, y Japón... Cuarenta años más tarde, la situación es distinta: mientras la productividad de nuestra mano creció un 21.8 % entre 1960 y 2000, la de Malasia, Japón, Singapur, Corea del Sur creció en un 174%, 202 %, 336 % y 436% respectivamente.” (Bachelet, 2007:1)*

---

<sup>50</sup> Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 30 de septiembre de 2008, de [http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo\\_a.html](http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html)

Ante la afirmación del crecimiento, -a mi gusto exageradamente lento-, la falta de tecnologías en los procesos productivos en AL, han puesto en clara desventaja la producción sobre aquellos países que anteriormente ocupaban un lugar inferior. Las nuevas tecnologías no sólo se reflejan en las entidades productivas del sector empresarial, también se reflejan en las organizaciones de servicio del sector público; si bien las instituciones públicas no son empresas, actualmente si actúan como empresariales.

En Venezuela también, antes del actual régimen, se integraron las nuevas tecnologías a la planeación de los programas de gobierno y cito:

*“Dada esta realidad, la propuesta del Gobierno Electrónico, es consistente con recomendaciones tanto de la UNESCO<sup>51</sup> (1998) que propone auspiciar iniciativas que coadyuven a la Transformación de la Administración Pública Nacional, basado entre otros aspectos en el mejoramiento de la Calidad y la Gestión Pública a través de las nuevas tecnologías de información y comunicación, con miras a obtener, en el corto, mediano y largo plazo un mejoramiento de los servicios públicos mediante la asimilación de las tecnologías de la información, la telemática en la ‘Modernización del aparato público en todos sus aspectos –contenidos, metodología, gestión y administración - mediante el uso racional de las NTIC (Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación).*

*En consecuencia, Gobierno Electrónico no es la panacea en cuanto al medio para la solución de los problemas de transparencia, eficacia y eficiencia que enfrenta la administración Pública Nacional. Es un enfoque novedoso que apunta al corazón mismo de la democracia directa o participativa, - la transparencia en el manejo y la administración de los recursos del estado- que si se aplica en forma adecuada puede ayudar a transitar el camino que habrá de conducirnos a una genuina democracia.” (Zavarce, 2005:2-3)*

El uso de la red Internet, en las prácticas políticas, puede ser usado como una estrategia de comunicación, a través del cual el gobierno puede escuchar las quejas y problemas de los ciudadanos; dependerá de los funcionarios el uso y aprovechamiento de esta estrategia. Para Zavarce (2005) las nuevas tecnologías

---

<sup>51</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO en inglés)

son la herramienta, el instrumento y dependerá quién lo use para que pueda cumplir su cometido.

Sin embargo, la mayor parte de modelos surgidos o propuestos, son isomorfos de países con educación y recursos diferentes, con leyes y reformas ideadas para ellos mismos, y cito:

*“Los objetivos básicos de la estrategia científica y tecnológica propuesta para cada región son, como ya hemos visto<sup>52</sup>, crear sistemas de investigación y desarrollo de nivel comparable al de los sistemas de los países avanzados, y satisfacer la demanda de la estrategia socioeconómica del periodo de transición a la nueva sociedad.”(Herrera et al, 1994:280)*

Trasladando a esta década, los objetivos estratégicos del empleo de las nuevas tecnologías en AL tendrían que ser redefinidos, para poner a los países en un nivel de competencia y dejara de ser el continente desigual.

### III. b. iv. 2) *El impacto de las nuevas tecnologías en la gestión pública*

La gestión pública no sólo se refiere a los actos de gobierno en cualquiera de sus esferas, sino a todo lugar donde se deba gestionar el servicio público, como un hospital, una escuela, un juzgado.

Las nuevas tecnologías han cambiado las costumbres y usos de los individuos; por ejemplo el uso de teléfonos móviles han registrado una evolución vertiginosa en los últimos años, o los avances a nivel celular y ADN, que han permitido encontrar el origen de los males, o tal vez los sistemas de seguridad en los automóviles que integran una serie de opciones como los sistemas GPS, que utilizan los autos de la policía ya que suministran la comunicación a través de satélites en forma más barata y rápida.

---

<sup>52</sup> En la Sección II del mismo texto, los autores refieren a la atención primero de una estrategia económica, a la atención ambiental y a la dimensión urbana.

Uno de los enfoques vanguardistas del uso de las nuevas tecnologías en la gestión pública es de Kettl (2005)<sup>53</sup> quien condensa en 6 puntos básicos las características centrales de la NGP, y cito:

*“-Productividad. ¿Cómo pueden los gobiernos producir más servicios con menos impuestos.*

- *Marketing. ¿Cómo puede el gobierno usar el estilo de incentivos del mercado para arraigar fuera las patologías de su burocracia?*
- *Orientación a los servicios. ¿Cómo puede el gobierno mejorar la comunicación con los ciudadanos?*
- *Descentralización. ¿Cómo puede el gobierno hacer programas más responsables y efectivos?*
- *Políticas. ¿Cómo puede el gobierno mejorar su capacidad de idear y de seguir la política?*
- *Contabilidad. ¿Cómo puede el gobierno mejorar su capacidad de entregar lo que promete?”* (Kettl, 2005:1-2)

En su investigación, Kettl (2005) plantea que en las reformas para el siglo XXI de los gobiernos estudiados, hay dos propuestas básicas: la primera, consiste en las reformas gubernamentales que proponen mejores servicios, producto de los impuestos recabados; y la segunda, estudia cómo los gobiernos pueden mejorar las relaciones estado-ciudadano. En ambos casos las nuevas tecnologías están implícitas, reducir los costos y optimizar los recursos siguen siendo ideas en vigor y cito a Bonina (2005) cuando sobre la misma base comentada anteriormente argumenta:

*“En este sentido, la noción de ‘hacer más con menos’ puede ser facilitada mediante la implementación de tecnologías que permitan ahorros de costos significativos, tanto de recursos materiales tan básicos como el papel, hasta los derivados por excesivos tiempos de espera. En el caso de una mayor orientación a los servicios, la incidencia de las TIC’s puede ser clave. En ese sentido, la*

---

<sup>53</sup> Donald F. Kettl . Explora los modelos actuales de las reformas de gobierno en el mundo, examinando el kit de herramientas básico de reformadores y subrayando las aplicaciones de administración de la NGP en el siglo XXI, aplicado a países industrializados como Estados Unidos y Nueva Zelanda.



*incorporación de redes de tecnologías, redes de cómputo y software permiten brindar servicios públicos de manera más eficiente y eficaz, mediante el acortamiento de los tiempos y una mejor percepción de las demandas reales de los usuarios.” (Bonina, 2005:2)*

En México, la aplicación particular de las redes de información se ha manifestado en los últimos años mediante el gobierno electrónico, por ejemplo en los sistemas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los sistemas del Instituto Mexicano del Seguro Social para la declaración de cuotas obrero - patronales y el Instituto Federal Electoral, por mencionar algunos.

Aún hay mucho camino por recorrer, en lo referente al empleo de las nuevas tecnologías en la gestión pública, dadas las desigualdades de educación en México y a la situación extrema de la economía en algunas organizaciones públicas; sin embargo, el entorno económico del mercado global ha sido determinante para la introducción de la tecnología de información y comunicación en el sector público de México.

### **III. c      *Modernidad***

En este tópico abordamos la modernidad, vista como una necesidad de mejoramiento en las organizaciones, desde el punto de vista económico y de producción; sin embargo desde la perspectiva social –considerando a ésta como la que preserva la supervivencia del individuo y no sólo los factores materiales-, reflexionaremos si en el contexto de las organizaciones públicas, es la modernización la que puede proveer una mejor calidad de vida de los actores sociales.

#### **III. c. i) Cambio organizacional**

Partimos de la base que el cambio organizacional se ha dado en todas las esferas de la sociedad. Podríamos preguntarnos si la modernidad: ¿es una demanda de la sociedad o una necesidad?

Para abordar el cambio organizacional en el contexto de las nuevas tecnologías en la administración pública adoptaremos las corrientes de Crozier

(1974), Hall (1996), Waldo (1955) Katz y Kahn (1978), Wisner (1993) además de Cohen et al (1972).

Uno de los autores que aborda el cambio con un enfoque sistémico es Crozier y Friedberg (1990), y cito:

*“El cambio no es ni una etapa lógica de un desarrollo humano ineluctable ni la imposición de un modelo de organización social mejor por ser más racional, ni incluso el resultado natural de las luchas entre los hombres y las de sus relaciones de fuerza. Es ante todo la transformación de un sistema de acción.*

*Lo que queremos decir al emplear esta expresión es que para que haya cambio es preciso que se transforme todo un sistema de acción, es decir, que los hombres pongan en práctica nuevas relaciones humanas y nuevas formas de control social.”* (Crozier y Friedberg, 1990:314)

Más adelante los autores señalan que para que esos cambios se den, no sólo es necesario que las relaciones de fuerza sean favorables, sino que deben existir suficientes capacidades cognitivas<sup>54</sup>, relacionales y modelos de gobierno.

Para Crozier y Friedberg (1990), el cambio no sólo implica una nueva herramienta, un proceso más fundado o la contratación de personal calificado; implica un cambio en el sistema, la idea transformada y ejecutada en una acción diferente.

Crozier y Friedberg (1990) también subrayan la importancia de la interrelación entre los hombres y las condiciones favorables que se puedan generar en la organización, todo esto favorecería el cambio organizacional.

Otro autor que aborda la observación cualitativa de la existencia del tejido social en las organizaciones es Wisner (1993); él describe las organizaciones en tres dimensiones: por su grado de complejidad, por su formalización y por su centralización. Wisner (1993) liga la complejidad al grado de diferenciación en el seno de la organización y especifica que puede ser:

---

<sup>54</sup> Ejemplifican los autores con la invención de la contabilidad por partida doble, por ejemplo, que ofrecía la posibilidad de un desarrollo de capacidad indispensable para la instauración de un juego capitalista.

- horizontal -que es de acuerdo al número de especialidades profesionales-,
- vertical -que corresponde al número de niveles jerárquicos que separan un nivel de otro dentro de la estructura formal-, y
- la diferenciación espacial -que es el grado de dispersión geográfica de las actividades-.

La tercera dimensión en la descripción de Wisner(1993) corresponde a la centralización, y pertenece al poder formalizado a través de la estructura organizacional para tomar decisiones irrevocables.

Retomando los conceptos del cambio organizacional, se han sintetizado las reflexiones de Hall (1996) respecto al cambio interno y estructura social; el autor argumenta que el cambio organizacional afecta la estructura social, primero mediante las funciones que desempeñan los miembros, y segundo a través de la alteración de patrones de trabajo. Puede ser también agente de cambio social, en virtud de que afecta una sociedad y a sus integrantes; para Hall (1996) los resultados de los programas en instituciones públicas son exitosos cuando afectan a la sociedad positivamente.

En este punto proporcionaremos algunas definiciones de organización desde la perspectiva de las instituciones públicas. La primera definición que tomaremos es la que hace Max Weber (1968) de la organización:

*“Es un círculo de personas que están habituadas a las órdenes de dirigentes y que tiene un interés personal en la continuación del dominio, en virtud de su propia participación y los resultados benéficos que se han dividido entre ellas al ejercicio de aquellas funciones que servirán prontamente a su ejercicio.”*  
(Weber, 1968:952)

De la definición de Weber podemos desprender que:

- La organización sugiere una jerarquía de autoridad y una división de trabajo.
- Involucran relaciones sociales, los individuos que interactúan en la organización, no están en contacto al azar.

- Incluyen una parte de la población y excluyen a otra, es un círculo de personas, está delimitada, tiene fronteras.
- La organización trasciende la vida de sus miembros.
- Tiene objetivos y metas –esta diseñada para hacer algo-.

La legalidad de los empleados públicos en México esta basada en estatutos y en la división de competencias jerarquizadas a través de una organización formal; a este respecto Olías de Lima (2001) escribe acerca del modelo de burocracia de Weber (1968) y cito:

*“Examinando más de cerca, sin embargo, el modelo burocrático no es tan consistente como se lo suponía ya que es contradictorio en sus propios términos. La especialización que propugna se opone a la unidad de mando, la jerarquía a la competencia, y la disciplina a la necesidad de una información actual y fiable. ‘A la luz de estas evidencias, la supuesta ‘superioridad técnica’ de la burocracia es difícilmente defendible. La burocratización despilfarra los recursos humanos de la organización sometiéndolos a un bajo rendimiento sistemático, trastorna los medios en metas, endiosando la rutinización y las rutinas, y viola aspectos trascendentales de la naturaleza humana, creando un clima autorrepresivo y opresivo que engendra una altísima tensión social’ (Kliksberg, 1989:80) ¿Cuáles son entonces las razones de su éxito durante un largo periodo de tiempo?*

*El modelo weberiano es un sistema de equilibrio que estaba en perfecta sintonía con un entorno estable, no competitivo y sin exceso de complejidad. En estas condiciones las cualidades que hicieron de la burocracia un sistema superior de organización y gestión eran la previsibilidad, los estándares medios de servicio y los costes monopolísticos de las organizaciones públicas.” (Olías de Lima, 2001:4).*

El contexto en que se desarrollaba la burocracia de Weber (1968), estaba en perfecta armonía, no había competencia de mercados, ni globalización o centros de poder basados en tecnologías, una situación utópica en lo que va del Siglo XXI.

Resumiendo las definiciones de organización con los elementos básicos de acuerdo a Perrow (1984), Waldo (1955) y Barnard (1968), tendríamos:

- ✓ Perrow (1984) argumenta que casi todo lo que ocurre en la organización es entendido como un resultado de la persecución de metas o la satisfacción de necesidades.
- ✓ Para Dwight Waldo (1955) la organización es como la estructura de interrelaciones personales, determinadas por la autoridad y la cotidianeidad de un sistema administrativo,
- ✓ Barnard (1968) considera la organización formal como un sistema de dos o más fuerzas coordinadas conscientemente.

Para Katz y Kahn(1978) la referencia de organización implica:

*“Su modelo teórico para la comprensión de las organizaciones es el de un sistema energético de entrada y salida en el que el regreso energético de la salida reactiva el sistema. Las organizaciones sociales son notoriamente sistemas abiertos por cuanto la entrada de energías y la conversión de la potencia en una nueva entrada energética consisten en transacciones entre la organización y su entorno. Todos los sistemas sociales, incluyendo las organizaciones, consisten en las actividades reguladas de varios individuos, son complementarias o interdependientes de cierto resultado o rendimiento común, repetidas, relativamente constantes y limitados por el tiempo y el espacio.” (Katz y Kahn, 1978:20).*

Diversos autores coinciden en que la organización es un sistema abierto. Que recibe diferentes componentes, algunos hablan de información, otros de datos, solamente Katz y Kahn (1978) se refieren a la energía. Lo cierto es que la organización recibe del medio ambiente, todo lo que él le pueda proporcionar, sea información, energía, datos, o como cada autor de acuerdo a su ciencia lo identifique. Puede ser educación, economía, materia, cultura, etcétera; así mismo, la organización transforma los elementos que ingresan a ella y los convierte en educación, materia, energía o información. La retroalimentación de los elementos del entorno con la organización siempre está ocurriendo.

Otra postura de Cohen et al (1972) definen la organización como:

*“...un conjunto de opciones en espera de problemas, sucesos y percepciones que a su vez buscan situaciones decisorias en las que pueden manifestarse; soluciones en busca de problemas para los que podrían ser la respuesta y ejecutivos en busca de tareas. “(Cohen et al, 1972:2)*

En las instituciones públicas al igual que en las privadas, las organizaciones se ven afectadas por la cultura y ambiente donde están localizadas.

En las instituciones públicas las estructuras de poder se definen:

- a) en la misma entidad,
- b) en entidades externas gubernamentales y privadas, e
- c) inclusive con los mismos ciudadanos.

Para March y Olsen(1997), las instituciones son la fuente más importante de la estabilidad para el sistema político, están compuestas por un conjunto de normas, tradiciones y costumbres mismas que forman parte del origen de la cultura organizacional, y conservan la estabilidad formal porque está reglamentada a través de la Administración Pública. Apoyados en esta reglamentación, los individuos obedecen las normas institucionales por las mismas razones que obedecen las rutinas: porque han aprendido por un proceso de socialización y les permite la simplificación de la toma de decisiones. Retomando la simplificación de tareas y procedimientos de Crozier(1990), hacemos una reflexión y preguntamos, ¿qué tan viable es la implementación de cambios en la organización, donde el espacio de tiempo representa una limitante, una variable medible y cuantificable?

A este respecto, Lawrence y Lorsch (1967) comparan elementos tales como el tiempo, la frecuencia de los cambios, la calidad y rapidez de los mismos, como parte de la variabilidad del entorno.

Lo anterior nos lleva a resumir que los cambios organizacionales -donde las tradiciones y costumbres están integradas y ancladas en la definición de normas y reglamentos, esto es, en los elementos formales de la organización- no están constituidos por acciones asequibles que permitan la evolución de la sociedad; el cambio organizacional, sobre estas bases, representa una tarea difícil en el quehacer de la autoridad.

Haciendo una reflexión acerca de la postura de Crozier (1974) a este respecto cito:

*“toda organización independientemente de sus funciones o fines, sea pública o privada, se ve forzada a transformarse desde adentro cuanto desde afuera.”*  
(Crozier, 1974:80).

Lo correcto desde el punto de vista metodológico, es estudiar primero el equilibrio que regule las tareas cotidianas (adentro) encontrando las pautas de acción, en la idea de que los cambios y sus efectos logren descubrir el nuevo equilibrio funcional (afuera). En su estudio, Crozier(1974) observa que una característica de las organizaciones modernas es el cambio permanente dentro de ellas. Estos cambios en las organizaciones privadas, afectan los servicios, la atención a los clientes o al público en general que de ella se sirva, a las técnicas que se empleen y hasta las actitudes y aptitudes del personal empleado. Las transformaciones pueden ser graduales, en ocasiones los responsables de la organización pueden dejar que las innovaciones y las ideas del personal competente se implementen en la organización y faciliten los cambios.

Pero no es así en una institución pública. En estas organizaciones, cuando más lejos esté el centro de poder y por ende la toma de decisiones de los problemas concretos, mejor. Los cambios aunque sean mínimos se toman en la cúspide. A causa de este aislamiento, los dirigentes no pueden ni recibir advertencias previas ni prever nada seriamente, les es difícil decidir por temor a chocar con las reglamentaciones de la misma burocracia. Por lo tanto, Crozier (1974) considera que cuando un sistema burocrático cambia, se debe a los graves problemas que la ponen en crisis y la obliga a revalorar su posición. Sin embargo, el cambio se ha convertido en la exigencia de la sociedad y esto ha forzado a cambiar a las instituciones burocráticas, para Crozier (1974) el cambio se ha convertido en la ley de nuestra época.

En el problema del cambio en un sistema de organización burocrático Michael Crozier (1974) hace dos planteamientos; el primero sobre la rigidez de las instituciones burocráticas, ésta no se puede mantener más allá de ciertos límites, y

ella nos lleva a la resistencia al cambio. El otro problema es cómo una organización burocrática se adapta al cambio. En su análisis sugiere que en una organización los cambios se operan de arriba hacia abajo y en forma universal, tomado todo como un conjunto de bloques; no pueden ser graduales ni parciales. Para que sobrevenga un cambio, la organización burocrática espera un punto de crisis o disfunción que amenace el equilibrio operativo de la organización. Entonces el cambio se aplica en conjunto y en forma totalitaria hasta en las áreas que permanecen con un aparente equilibrio funcional. Por lo tanto, todo cambio en una organización burocrática es una crisis necesaria y sentida por los que la sufre. El ritmo esencial que caracteriza una organización burocrática, son los largos periodos de estabilidad y equilibrio, y los cortos periodos de crisis. Éstas son de acuerdo a Crozier (1974), el elemento distintivo e inevitable de todo sistema burocrático de organización, pone en evidencia otros tipos de relaciones interpersonales y de grupo que aunque son temporales, se consideran de suma importancia, pueden ser un precedente para futuras relaciones permanentes. Entonces durante las crisis producto del cambio organizacional, pueden reaparecer tensiones y la autoridad se vuelve dictatorial olvidándose de la normatividad.

En el estudio de la naturaleza del cambio organizacional citamos:

*“El cambio organizacional puede ser enfocado desde varias direcciones. Puede visualizarse desde la perspectiva política interna, con coaliciones y facciones en cambio constante (Kanter, Stein y Jick, 1992). También puede visualizarse en forma histórica o desarrollista, donde se ingresa y controlan mercados y con una propiedad que cambia en el curso del tiempo (Kochan y Useem, 1992).*

*Otro enfoque es examinar el ‘ciclo de vida’ de las organizaciones (Kimberly y Miles, 1980). El empleo de esta metáfora biológica, aunque imperfecta, nos sensibiliza en relación al hecho de que las organizaciones no continúan en un mismo estado por toda la eternidad. ‘las organizaciones nacen, crecen y declinan. Algunas veces se reaviva y otras desaparecen’ (Kimberly y Miles, p. ix).” (Hall, 1996:199)*



Actualmente los cambios organizacionales se dan con mayor frecuencia en las empresas privadas; éstas tienden a crear alianzas con empresas que complementan su función principal; esto es, un fabricante de autos, crea alianzas con el fabricante de asientos o con fabricantes de partes, de tal manera que el primero puede llegar a absorber al segundo, debiendo cambiar así su organización. Con la visión desarrollista podríamos aplicar una empresa que comienza sus actividades en el campo de bienes raíces, y con los años se vuelve constructora, ahí cambia su organización.

La referencia del ciclo de vida en las organizaciones aplica en varias disciplinas; por ejemplo en contabilidad, mercadotecnia, química, etcétera. Cuando concluye un ciclo de vida, independientemente del ámbito al que se refiera, la organización cambia.

Hage(1980) observa el cambio organizacional como la modificación que permite a la organización sobrevivir, aunque estas teorías no consideran las metas en la formulación del cambio. En principio esta teoría está enfocada a la supervivencia de la organización a través de la transformación, o la adecuación, a menos que sea una declinación o muerte inminente provocada por las presiones y metas ambientales. Los cambios se hacen para obtener más utilidades o asegurar más miembros y tienen relación tanto con el ambiente como con las metas. La distinción entre cambio ambiental y el basado en metas está en el corazón de las principales argumentaciones teóricas que se dirimen en la teoría organizacional de hoy día.

En una cita de Hall (1996) referenciando a Child y Kieser, éstos visualizan las organizaciones como entes en flujo constante y apuntan que:

*“Las organizaciones están cambiando constantemente. Movimientos en las condiciones externas como la competencia, innovación, demandas del público y la política gubernamental requieren que se diseñen nuevas estrategias, métodos de trabajo y productos para que una organización continúe sólo en su actual nivel de operaciones. Los factores internos también promueven el cambio en el sentido de que los administradores y otros miembros de una organización puedan buscar no*

*sólo su mantenimiento sino su crecimiento, con el fin de asegurar la obtención de mejores beneficios y satisfacción para ellos mismos.” (Hall, 1996:200)*

Hall(1996) continúa en su observación y concluye que las organizaciones están en movimiento constante y que los individuos aprenden y desaprenden de sus acciones.

Otro aspecto importante para considerar el cambio organizacional es cómo está compuesto el personal o la demografía organizacional dentro de una organización. Pfeffer (2000) ha estudiado los efectos de las diversas composiciones grupales en función de diferencias demográficas sobresalientes, estos son patrones socioculturales. Pfeffer (2000) argumenta que la demografía organizacional se ve afectada tanto por las políticas organizacionales como por la compensación y promoción, así como por factores del medio ambiente, ¿cuál es la tasa de crecimiento de la industria en que opera una organización? Las características demográficas organizacionales afectan a su vez los patrones de cambio, tienen un efecto sobre la sucesión y las diferencias de poder.

Kaufman (1971), uno de los analistas de más renombre afirma:

*”En resumen, no digo que el cambio organizacional es invariablemente bueno o malo, progresista o conservador, benéfico o perjudicial. Puede ir en cualquier sentido, en cualquier instancia determinada. Pero siempre se verá confrontado con fuerzas poderosas que lo tendrán vigilado y que limitarán de forma drástica la capacidad de las organizaciones para reaccionar a nuevas condiciones –algunas veces con resultados graves-“ (Kaufman, 1971:8)*

Kaufman (1971) describe los factores que resisten el cambio dentro de las organizaciones, como son los beneficios colectivos de la estabilidad o familiaridad con los patrones existentes, la oposición calculada al cambio por grupos que existen dentro de la organización y que pueden tener motivaciones altruistas o egoístas o una simple incapacidad al cambio. El último punto se refiere al hecho de que las organizaciones desarrollan perspectivas mentales que perjudican la capacidad de cambio. Éstas surgen a medida que se selecciona y capacita al

personal para que haga lo que se ha hecho en el pasado, de la manera como se hacía en el pasado.

El enfoque de Katz y Kahn (1978) sobre la resistencia al cambio ofrece un punto de vista un tanto diferente. Ellos sugieren que hay seis factores que contribuyen a la resistencia al cambio:

1. Las organizaciones están sobredeterminadas. Esto significa que hay múltiples mecanismos para asegurar la estabilidad. La selección y capacitación de personal y el sistema de recompensas están diseñados para llevar a la estabilidad.
2. Las organizaciones cometen el error de suponer el determinismo local, o creer que un cambio en un sitio no va a tener efectos a nivel de toda la organización. Además, un cambio en las operaciones locales puede ser anulado por la organización más grande.
3. Hay inercia individual y de grupo. Es muy difícil sobreponerse a la fuerza de los hábitos.
4. El cambio organizacional puede amenazar a grupos ocupacionales dentro de las organizaciones. Algunas especialidades pueden anticipar que más adelante no serán necesarias si se implantan determinados cambios.
5. El cambio organizacional puede amenazar el sistema de poder establecido.
6. El cambio organizacional puede amenazar a quienes se benefician de la distribución actual de recompensas y recursos. Esto puede ocurrir de forma horizontal, entre unidades organizacionales, así como sobre el eje vertical.

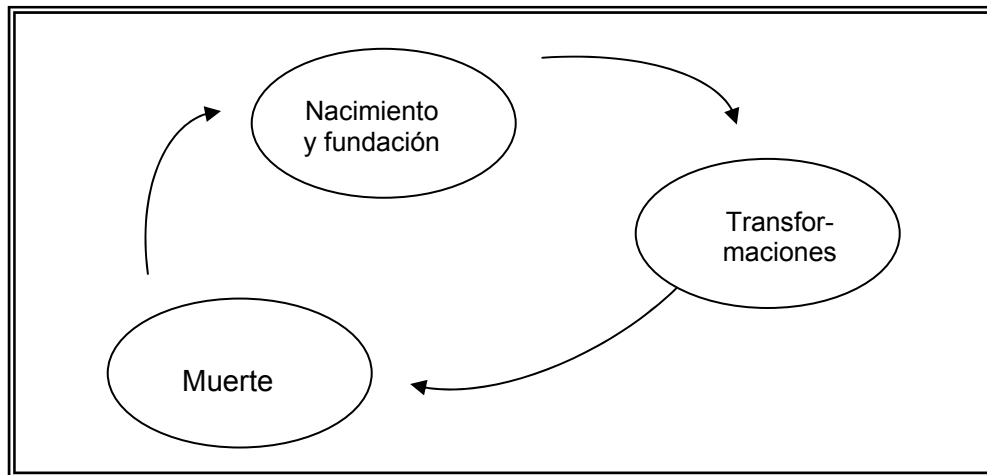
La cuestión es que generalmente las organizaciones son conservadoras por naturaleza. Incluso las organizaciones que tratan de tener un impacto radical sobre la sociedad demuestran este conservadurismo.

También se dan factores adicionales que contribuyen a la resistencia al cambio, y Kaufman (1971) los llama obstáculos sistémicos al cambio. Estos son obstáculos dentro del sistema general en que operan las organizaciones, como los costos hundidos, la acumulación de restricciones oficiales y no oficiales, convenios

interorganizacionales. Otros obstáculos sistémicos al cambio involucran los recursos y se presentan cuando la organización no tiene la capacidad financiera o de personal para participar en esfuerzos de cambio, ni siquiera si se llega a determinar la necesidad. Las presiones dialécticas a favor del cambio y en su contra no llegan a equilibrarse de manera mutua, y a pesar de todos los obstáculos las organizaciones sí cambian.

**Figura 8**

**El proceso del cambio**



Elaboración propia con base en Hall (2000)

La idea del ciclo de vida –proceso de cambio- que tratan varias disciplinas (como el ciclo de vida de los sistemas de información) la concentramos en tres fases en esta figura: la primera es la necesidad y origen del cambio, dando lugar al proceso de inicio o nacimiento dentro del contexto jurídico de una organización, ésta se funda al integrarse los miembros o socios. La segunda fase son las transformaciones que se llevan a cabo en la organización y la última fase es la muerte de la organización.

Wiewel y Hunter (1985) estudiaron dos organizaciones vecinas y cito:

*“Las organizaciones preexistentes en un ambiente proporcionan recursos importantes para nuevas organizaciones similares -las organizaciones preexistentes sirven como fuentes de legitimación y definición de dominio”.*  
(Wiewel y Hunter, 1985:482)

Estos autores argumentan que de la muerte de una organización puede surgir otra, más fuerte, legitimada y con más dominio.

En esta misma línea, de lo que representa el ciclo de vida o evaluación, Hall (2000) reflexiona que la cadena de organizaciones preexistentes puede dejar agotados los recursos y escribe:

*“De esta manera los ambientes sociales de las organizaciones afectan sus tasas de fundaciones. También tienen efectos de larga duración en su futuro. Se reitera que este punto también es cierto para las organizaciones creadas por alguna rama del gobierno.”* (Hall, 2000:205)

En el ciclo de cambio organizacional, Hall (2000), menciona los trabajos de: Carrol y Delacroix (1982); Freeman, Carroll y Hannan (1983); Starbuck y Nystrom (1981), para argumentar que el cambio más probable que tienen las organizaciones es la muerte, sobre todo las nuevas organizaciones y las pequeñas difícilmente se logran consolidar, no resisten la carga inicial de compromisos –fiscales, legales, competitivos-.

En el caso de las organizaciones gubernamentales, éstas nacen y mueren por una serie de factores que se diferencian de las demás organizaciones, como el tiempo, los recursos que dependen del agrario público, la cantidad y calidad de obras públicas que aplican en la población. Algunas organizaciones se forman o desaparecen por mandato de las autoridades.

Las organizaciones gubernamentales viven por el tiempo que dure el período de gobierno, independientemente de la oferta y la demanda, la funcionalidad, la capacidad de quien liderea o la calidad de los servicios que preste o satisfaga a la sociedad. Aunado a esto, citamos:

*“La insuficiencia tecnológica del sector público se manifiesta además en la incapacidad para hacerse presentes e implementar políticas públicas supranacionales que significan oportunidades para los estados y sus ciudadanos.”* (Olías de Lima, 2001: 7)

Los municipios en México, están sujetos a la normatividad de la Legislatura y del Cabildo quienes velan por los intereses de la ciudadanía. Por esto y por los bajos presupuestos con que cuentan, en los municipios la autoridad difícilmente destina recursos para inversión tecnológica, amén de las necesidades primarias que todo buen gobierno debe reconocer.

Un concepto más que se ha incluido en el cambio organizacional, es el de “cliente”<sup>55</sup> aplicado a la NGP; éste tiene varios significados que varían de acuerdo al contexto en el que se esté hablando. Por ejemplo en la mercadotecnia, cliente es quien accede a un producto o servicio dentro de una transacción financiera; en la informática, cliente es quien accede a los recursos y servicios de un servidor; en este contexto, cliente también es un programa ilegal que accede a una computadora.

Otra definición del cliente figura en la Norma ISO 9000 y cito:

*“La incorporación del concepto de cliente en documentos oficiales de las instituciones públicas ha resultado tan novedoso como polémico. Pero la realidad es que las normas ISO 9000 incluyen este vocablo en toda su extensión. La nueva versión ISO 9000:2000 define al cliente como la organización o persona que recibe un producto. E incluye los conceptos: consumidor, usuario final, minorista, beneficiario y comprador; y agrega que el cliente puede ser interno o externo a la organización.*

*La orientación al cliente o usuario final de las normas ISO 9000 incluye compromiso de la organización para satisfacer los requisitos del cliente:*

*Esta norma internacional especifica los requisitos para un sistema de gestión de la calidad cuando la organización: a) necesita demostrar su capacidad para proporcionar de forma coherente productos que satisfagan los requisitos del cliente y los reglamentos aplicables, y b) aspira a aumentar la satisfacción del cliente a través de la aplicación eficaz del sistema, incluidos los procesos para la mejora continua del sistema y el aseguramiento de la conformidad con los*

---

<sup>55</sup> *Cliente* proviene “del latín *cliens*, *clientis*, término político que se refería al plebeyo que estaba bajo la protección de un patricio. La evolución semántica de la palabra ha perdido el significado especializado original y ha mantenido en su extensión el valor de ‘protección’ en las relaciones personales”. Portal del Diccionario de la Lengua Española. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 1 de octubre de 2008, de <http://www.diccionarios.com/consultas.php>

*requisitos del cliente y los reglamentos aplicables.” (DelaCerde y Morales, 2001:46)*

El concepto “cliente” sólo lo podemos asociar con el de ciudadano cuando se refiere a usuario final o tal vez beneficiario, pero no más. No es comprador, no tiene opciones, por lo tanto seré conservadora al usar este término cuando a ciudadano se refiera; en cuanto a requisitos a satisfacer también valdría la pena ser austeros, ya que no existe tal amalgama de satisfactores, los requisitos a satisfacer son los que están reglamentados en las funciones que por ley proporciona el municipio. Es curioso cómo una institución pública busca certificar con las normas de calidad, procesos internos donde los usuarios son ellos mismos. El beneficiario de los servicios es la misma entidad o actividad que se está certificando; por ejemplo: cuando un departamento contable certifica su proceso de contabilidad. Si bien es cierto que puede reducir tiempos, eliminar errores y proporcionar información en forma puntual, también es cierto que el principal beneficiado son los mismos integrantes del departamento contable, no hay usuarios externos. No así, cuando se certifica un proceso de pago, ya sea a empleados como la nómina o a proveedores como la facturación; los beneficios de la calidad de estos procesos se verán reflejados en el pago puntual o la eliminación de errores.

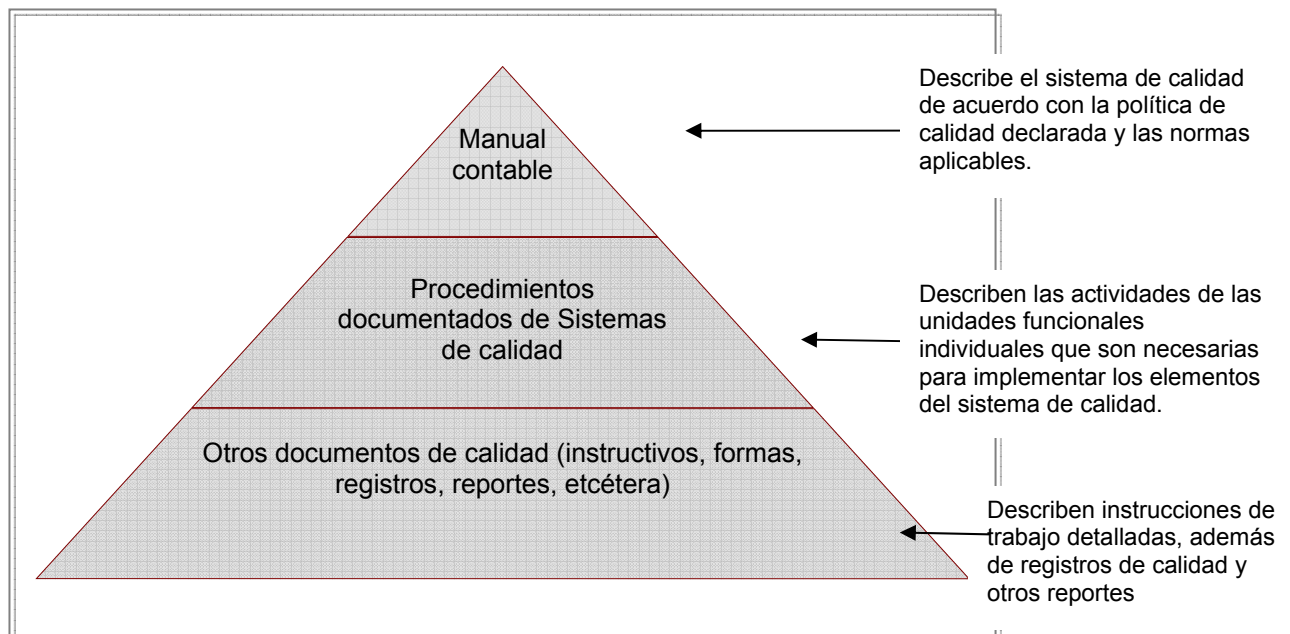
Consideramos que la calidad se debe evidenciar fuera de la organización, deben ser los usuarios externos los que evalúen y decidan a través de indicadores si la organización está trabajando tan exitosamente como dice que trabaja y dando los resultados que promete. En México, la organización que tiene en su haber más certificaciones, es el sector energético.

No se puede hablar de calidad sin considerar la estructura organizacional y dependiendo de ella se puede o no favorecer la gestión de la calidad.

El primero de los principios de la gestión de la calidad es la organización enfocada al cliente. En México, algunas instituciones municipales han implementado prácticas importadas del sector privado al seno de la organización (como por ejemplo, el trabajo y evaluación por metas). En la dimensión

organizacional se observará si los nuevos procesos que se han implementado han sido documentados en manuales de acuerdo a la estructura documental –valga la redundancia- de los sistemas de calidad en el sector público de México, tal como se observa en la figura 10.

**Figura 9**  
**Estructura documental de los sistemas de calidad en el sector público de México (promedios)**



Elaboración y base: DelaCerde y Morales (2001:57)

Cuando se aborda el desempeño y medimos la eficiencia de los procesos, consideramos que los resultados se podrían evidenciar con un indicador de trámites resueltos y cito:

*“El ‘paradigma posburocrático’ necesita que se transite de conceptos abstractos como el de interés público al de ‘resultados valiosos para los ciudadanos’. No sólo pensar en la eficiencia organizacional sino también en la calidad de los servicios (entendiéndose ésta como la adaptación de los servicios públicos a las exigencias de los clientes), y determinar su valor en función de los beneficios y la satisfacción de los clientes, y no sólo de los costos. Lograr este cambio es el objetivo fundamental de la propuesta del profesor Barzelay.*



*Si el 'paradigma posburocrático' tiene como premisa básica escuchar a sus clientes, entonces es fundamental lograr por convencimiento y no por coerción el cumplimiento de la norma. Sin embargo, reconoce que algunas funciones actuales del Estado aún no pueden sujetarse a este precepto de solidaridad orgánica, estilo Durkheim, por lo que la capacidad coercitiva del Estado sigue siendo fundamental en diversas actividades, por ejemplo las fiscales.*

*Además, también es necesario sustituir la idea de que las organizaciones públicas son instrumentos al servicios del grupo en el poder, y pensar en ellas como instituciones que producen un trabajo socialmente útil y que están a las órdenes de sus usuarios." (Martínez, 2000:17).*

En su publicación, Barzelay (2000) apoya el enfoque de cliente y lo relaciona con la rendición de cuentas. Nosotros consideramos que si el ciudadano no queda satisfecho con algún servicio público, no tiene garantía, no le van a sustituir un trámite o servicio por otro trámite o servicio, y mucho menos le van a devolver algún importe, no tiene características de cliente. Es por esto que no puede ser cliente hablando en términos de oferta / demanda, vendedor / cliente. El ciudadano puede elegir pero a través de otros mecanismos. Puede elegir un gobierno que cumpla, un lugar donde le guste vivir, pero eso no se ventila en este trabajo.

El paradigma posburocrático tiene como premisa escuchar a los clientes, entonces es fundamental la tolerancia y no ejercer coerción para el cumplimiento de la norma.

En este punto nos cuestionamos: ¿cómo lograría una autoridad transitar de propuestas y compromisos a resultados para la sociedad, de las ideas a la acción? Para ello requiere en primer lugar el reconocimiento y aceptación de su realidad y esto es a través de un diagnóstico.

En la parte central del análisis del hecho social consideramos las relaciones internas, la motivación, los conflictos interorganizacionales, la aceptación o rechazo de cambios en las rutinas de trabajo y el cambio en los procesos. ¿El centro de este análisis? El individuo, el empleado, el usuario interno –operador- de los sistemas, el actor responsable, la cara de la organización. En este análisis

Crozier y Friedberg (1990) conceptualizan las organizaciones como constructos de juego que se perpetúan y refiriéndose al modelo de la burocracia francesa cito:

*“Hagamos un recuento de los cuatro rasgos fundamentales que, en conjunto, constituyen este modelo, conforman su fisonomía particular y le dan coherencia: la considerable extensión de la reglamentación impersonal que suele prescribir de manera muy detallada cuáles son las tareas y los puestos organizativos y sobre todo las conductas de aquellos que los ocupan; la marcadísima centralización del poder de decisión que aleja a los que toman decisiones de los que serán afectados por ellas; la estratificación de los individuos en grupos homogéneos y separados unos de otros por barreras a veces infranqueables, y por último, el desarrollo de poderes paralelos en torno a zonas de incertidumbre no previstas y por ello no codificadas y no reglamentadas en el organigrama o en las prescripciones formales.”* (Crozier y Friedberg, 1990:163)

Esto nos lleva a pensar en el comportamiento del individuo ante tal reglamentación y formalización, como ocurre en las organizaciones públicas en México, la escasa o nula capacidad de decisión que va en relación directa con la estratificación y de la que son independientes las autoridades y los centros de poder que en múltiples versiones se pueden suceder dentro de la organización.

La relación entre las autoridades y los empleados del municipio, está determinada por la Ley Federal de trabajo, por convenios políticos y otro tipo de relaciones subyacen en las oficinas que, aunque no estén formalizadas existen.

A pesar de que Weber (2005) aborda la obtención de posiciones de acuerdo a la capacidad técnica del individuo, este argumento pasaría a segundo término en la selección del empleado ideal para aspirar a una posición en la organización.

Adicional a lo anterior, el actor sujeto a contratación es valorado si tiene relaciones dentro de la organización, en caso de que sea positivo, entonces tiene asegurada una posición política/laboral en función de acuerdos partidistas y en base a las relaciones sociales. Consideramos que el actor se puede regir por tres

factores: a) de acuerdo a la Ley, b) por lealtad y amistad y c) por obediencia construida en el marco de la subjetividad.

El análisis social de nuestro estudio está relacionado también con las características de la población, con la cultura, tradiciones y costumbres de la localidad. No es lo mismo estudiar las nuevas tecnologías en zonas cuya población tiene una influencia altamente tecnológica o, al contrario, estudiar poblaciones donde la tecnología sea escasa.

La propuesta de este trabajo gira alrededor de una nueva gestión pública como parte del cambio organizacional, con el análisis de elementos como eficiencia, administración de recursos, tecnología, modelos organizacionales poco convencionales para la administración pública, pero apoyados en experiencias previas; como una base o antecedente a la propuesta nos apoyamos en Harmon y Mayer (1999) cuando escriben:

*“La preocupación histórica del gobierno por la eficiencia y la efectividad se basa en que la condición del dinero público debe gastarse con tanto cuidado y consideración como sea posible, que debe usarse adecuadamente y que los efectos de su uso deben ser lo más explícitos que se pueda.”* (Harmon y Mayer, 1999: 68)

Estos autores señalan, en el contexto normativo de la administración pública, el uso adecuado y eficiente de recursos de erario público; sin embargo, llevado a la realidad organizacional objeto de nuestro estudio, en donde el poder es un elemento determinante, podemos decir que la construcción del concepto adecuado es definida particularmente por cada individuo que ejerce el poder. Referente a la administración de recursos públicos, Aguilar (2000) señala:

*“No necesariamente todo tiene que ser tratado con gasto público, con el dinero por delante, o todo con reglamentos, estrechando los alcances de las libertades individuales. Tampoco todo espera una revolución que rehaga el orden de las relaciones sociales.”* (Aguilar, 2000:35)

Aguilar (2000) señala que no todo debe ser tratado con una visión económica o financiera; en la arena política cuyos actores son individuos, ellos reclaman su posición social más que material. Nos referimos a la arena política como el lugar donde se lleva a cabo la actividad política, donde se dan las relaciones de poder.

En una cita de Forester (1992) tenemos que:

*"la innovación tecnológica y el cambio organizativo, centrados en la flexibilidad y la adaptabilidad, fueron cruciales para determinar la velocidad y la eficacia de la reestructuración. Sin la tecnología de la información los cambios en la sociedad se hubieran visto más limitados, de otra manera ha permitido la expansión de los mercados y el rejuvenecimiento de la empresas."* (Forester, 1992:45)

El cambio organizacional y la tecnología de información subyace en los diferentes sectores de trabajo, facilitando con ello la creación de nuevo conocimiento y nuevas técnicas, entrando a la sinergia de desarrollo.

En este inciso se comentaron los principales trabajos de Crozier (1974), Wisner (1993) y Olías de Lima (2001) entre otros autores, como exponentes del cambio organizacional y asociado con las organizaciones públicas; también esbozamos con ayuda de una figura el ciclo del cambio organizacional.

### III. c. ii) Nuevo institucionalismo

En este subtema se abordarán las corrientes teóricas del nuevo institucionalismo, como una secuencia del cambio organizacional delineando el camino a la modernidad. Para abordar este tema, consideramos que es necesario retomar los comienzos del nuevo institucionalismo.

El nuevo institucionalismo tiene su origen con John Meyer cuando publicó 'The Effects of Education as an Institution' y 'Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony'.

Para apoyarnos en el concepto del nuevo institucionalismo se tomarán los escritos de Powell y DiMaggio (2001), March y Olsen(1997) y más reciente a

Rocha Ontiveros (2005); la primera referencia corresponde a Powell y DiMaggio (2001) y cito:

*“El nuevo institucionalismo en la teoría de la organización tiende a enfocarse en una parte amplia, pero finita, de la cornucopia institucional de la sociología: las estructuras y los procesos organizacionales que abarcan toda la industria, con un alcance nacional o internacional. De hecho, el nuevo institucionalismo en el análisis organizacional toma como punto de partida la sorprendente homogeneidad de prácticas y acuerdos que se encuentran en el mercado del trabajo, escuelas, Estados y corporaciones (Dimaggio y Powell, cap. II; Meyer y Rowan, cap. 1).”* (Powell y Dimaggio, 2001:43)

El nuevo institucionalismo se localiza en ambientes o áreas organizacionales; los ambientes penetran en la organización, estableciendo ambientes de acuerdo a la lente del actor. March y Olsen (1997) puntualizan el concepto y cito:

*“Al igual que para los demás teóricos del nuevo institucionalismo, para March y Olsen el cambio institucional es resultado de la interacción entre institución y medio ambiente. Su argumento central es que el ritmo de las transformaciones en el medio ambiente es mucho más rápido de lo que pueden ser las transformaciones de las rutinas organizacionales de las instituciones. Esto da lugar a una constante tensión entre institución y ambiente y obliga a un continuo proceso de adaptación.”* (March y Olsen, 1997:28)

Este concepto de nuevo institucionalismo, asegura que el medio ambiente tiene mayor rapidez para transformarse, que la rapidez con que una institución puede cambiar o transformarse. El medio ambiente tiene movilidad, rompe esquemas y rutinas; la institución busca estabilidad, seguir con sus rutinas, por lo tanto es difícil para la institución alcanzar el ritmo del ambiente, porque entre otras cosas, prefiere las rutinas.

En el medio ambiente subyacen las innovaciones tecnológicas, el vaivén económico, las transformaciones en los modelos educativos. La diferencia en las

instituciones actualmente, se basa en la influencia que reciben de su entorno, por ejemplo reciben datos o materia y la transforman; estas mismas diferencias, de acuerdo a March y Olsen (1997) inducen a los cambios institucionales.

Por otro lado, Rocha Ontiveros (2005) observa:

*“Para el denominado Nuevo Institucionalismo (Powell, Walter y Dimaggio, Paul, p.1999), las organizaciones desarrollan características institucionales, su objetivo es analizar los procesos por los cuales las instituciones generan esas características particulares, y describen las formas en que éstas influyen en el comportamiento de los miembros de la institución. Esta teoría que explica la estabilidad en los procesos sociales descansa en dos ideas: 1. Las instituciones sólo cambian en forma incremental, en períodos relativamente largos. 2. Las normas y reglas institucionales influyen, de manera determinante, sobre el comportamiento individual.*

*March y Olsen sostienen que todo sistema político se fundamenta en dos procesos diferentes: agregativos e integrativos. Los primeros consisten en una negociación o regateo por los cuales los grupos e individuos involucrados aceptan sacrificar algunas de sus preferencias, a cambio de satisfacer otras. Los segundos son aquellos en que los ciudadanos participan en una dinámica de creación de preferencias compartidas por todos.” (Rocha, 2005:4)*

Dentro de las instituciones que han registrado cambios y transformaciones se encuentran las organizaciones públicas, quienes actualmente no sólo se ocupan de gobernar sino que gestionan los actos públicos, entendiéndose por gestión un conjunto de tareas encaminadas a lograr un objetivo, por lo que se convierten en instituciones de nueva gestión pública.

En México, algunas organizaciones públicas se han ido transformando en los últimos años, pese a que nuestra historia se remonta a más de 100 años – estamos enfocándonos a una época posterior a la colonia-, los cambios registrados recientemente en estas organizaciones las catalogarían dentro de las instituciones con una NGP. Pero, ¿Cuáles son esos cambios?

Para observar los cambios, hay que comentar ¿cuáles eran las características de gobiernos anteriores? .Apoyados en Powell y Dimaggio (2001) cito:

*“El viejo institucionalismo ponía de relieve el “oscuro campo de la interacción informal” (Selznick, 1949, p.260)- patrones de influencia, coaliciones y corrillos, elementos particularistas en el reclutamiento o la promoción.” (Powell y Dimaggio, 2001:47)*

En el viejo institucionalismo, los círculos políticos de antaño dejaban entrever un compromiso irreal, basados en la posición del funcionario; los funcionarios de máximo nivel carecían de certificación de carrera y hacían uso de los recursos públicos para beneficio personal.

Actualmente, la tendencia en gobiernos locales es transformar procesos, usos y costumbres para cambiar del beneficio unilateral de los funcionarios al beneficio público, transparentando los recursos económicos y financieros; algunos cambios fueron determinados por el gobierno federal y otros por iniciativa municipal. Los cambios ocurridos dentro de una sociedad conservadora y con un nivel de cultura escaso. Pese a los esfuerzos, los cambios que han efectuado las organizaciones públicas en México no han sido exitosos del todo, y citamos la siguiente reflexión:

*“la configuración de una organización en proceso de cambio no es algo mágico ni proviene tampoco de una lógica inexorable que haya que averiguar o desentrañar, más bien depende de los recursos disponibles y del poder de influencia de los miembros y grupos que constituyen a la organización”. (Del Castillo, 1997:28)*

Como observamos en esta reflexión, está latente el poder –que examinamos en su momento- y el tema que abordamos en este inciso, el nuevo institucionalismo, como una respuesta a la evolución natural de la demanda social.

Estas vertientes se han analizado para contextualizar nuestra investigación, explicar, comprobar o disentir nuestra posición con respecto a las mismas.

### III. c. iii) Modernidad municipal

En este inciso se analizarán, las vertientes y autores contemporáneos ligados al tema de instituciones públicas; es importante notar que pese a que algunos autores no se identifican con nuestra cultura, se tomarán como referencia para definir nuestros propios argumentos.

El concepto de modernidad está asociado a la transición, a la transformación de componentes viejos y antiguos que mezclados con ingredientes innovadores dan como resultado la modernidad. La modernidad no es un estado u objetivo final cumplido, es una situación cambiante, interminable, caracterizada por la mezcla de elementos cuyos atributos dicotómicos subyacen en un continuo surgimiento de procesos, herramientas, medios y particularidades que determinan y rodean nuestra vida en un afán de superación. En este inciso nos hemos apoyado en Solé (1998), Harmon y Mayer (1999), Montaña (1994) y Cabrero (1995) entre otros.

La introducción del término modernidad se debe a dos autores; uno es M. Baudelaire quien traduce el concepto *modernité* como la forma de experimentar lo que es nuevo; su origen data del siglo XVII con los modos de vida y organización social que surgieron en Europa. El otro autor es el Vizconde François-René de Chateaubriand quien en su libro “las Memorias de ultratumba”<sup>56</sup> afirma ser el inventor de la palabra modernidad. Con este término hace referencia a las nuevas disposiciones del alma de los que como él, o al contrario de él, conocieron o no han conocido a la vez el Antiguo Régimen, la Revolución y el período que sigue.

Solé (1998) retoma a K. Marx, cuando emplea la palabra moderno como una ruptura con toda fase o situación preexistente, y se observa la palabra moderno en el sentido de:

*“...nuevo, deseable, algo para ser alcanzado, algo desconocido hasta el momento actual, completamente nuevo en relación con hechos anteriores. En este*

---

<sup>56</sup> Escrito entre 1811 y 1841



*sentido, moderno podría considerarse como equivalente a progresivo en términos históricos (no necesariamente lo mejor) implicando cambio o transformación de estadios o hechos anteriores.” (Solé, 1998:132)*

Sobre ésta misma base, Solé (1998) plantea tres preguntas relativas a la modernización:

- ✓ ¿qué representa la modernización?
- ✓ ¿quién la implementa?
- ✓ ¿cómo?

Y responde relacionando a las preguntas: (1) la ciencia y la tecnología, (2) la inteligencia indígena de una sociedad y (3) por medio de la educación. Ampliando sus respuestas cito:

*“Sobre esta premisa algunos sociólogos e historiadores formulan definiciones “históricas” de modernización, haciendo coextensivo este proceso a un período histórico contemporáneo determinado. Una de las definiciones más representativas de esta tendencia es la de Cyril E. Black<sup>57</sup>. Black define ‘modernización’ como ‘el proceso por el cual instituciones históricamente desarrolladas se adaptan a las funciones rápidamente cambiantes que reflejan el incremento sin precedentes del conocimiento humano, permitiendo así el control del hombre sobre su medioambiente, que acompañó a la revolución científica.” (Solé, 1998:189)*

Por otro lado, el concepto de modernización aplicado a la administración pública en México, se referencia con Quiroga (2004) y cito:

*“La modernización de la administración pública es un proceso técnico administrativo permanente que incluye la introducción de cambios normativos en áreas de las dependencias públicas que generan la necesidad de crear o*

---

<sup>57</sup> Desde una perspectiva histórica, el autor distingue entre dos períodos históricos diferentes, como puntos de partida de la modernización. El elemento nuevo es la amplia proporción de descubrimientos científicos, hasta ahora sin precedentes desde la revolución científica. Corresponde al período histórico comprendido entre los siglos XII y XVII, con referencia a los países desarrollados y al siglo XVIII para los países no desarrollados.

*reformular las estructuras organizacionales y los procesos de trabajo, y de cambiar las actitudes y comportamientos de los servidores públicos.” (Quiroga, 2004: 16)*

Retomando a Solé(1998) en una definición personal, resuelve que:

*“la modernización podría definirse como la (rápida y masiva) aplicación de ciencia y tecnología basada en la fuerza motriz de las máquinas a esferas (total o parcialmente) de la vida social (económica, administrativa, educacional, defensiva, etc.), implementada o puesta en práctica por la inteligencia indígena de una sociedad.” (Solé, 1998:198)*

Los autores refieren los términos de adaptabilidad, cambio, control del individuo, poder, ciencia y tecnología, en un conjunto holográfico para definir el concepto de modernización.

Otro estudioso de los cambios en la sociedad moderna es Alvin Toffler(1986), reconocido por su visión de la sociedad futurista en un contexto de nuevas tecnologías; en sus estudios confirma y evidencia la influencia de la tecnología y comunicaciones como parte del cambio en la burocracia moderna, una nueva civilización que nace con la digitalización, niños y jóvenes que integran en su actuar las tecnologías y redefinen las formas de comunicación inventando en ocasiones su propio idioma. Al respecto Barba y Solis (1997) escriben:

*“Este es el caso de Alvin Tofler(1986), el conocido sociólogo norteamericano, para quien el cambio significa el arribo de una nueva civilización que se denomina superindustrialismo y que está caracterizada por procesos de desestandarización en el diseño de modelos organizacionales. Estas estructuras emergentes deberán ser flexibles para adaptarse a sistemas basados en la información y la supertecnología para la producción de mercancías y servicios hechos a la medida del consumidor. El modelo burocrático será substituido por un modelo adhocrático, que está integrado por componentes organizativos modulares y prescindibles que intercambien acciones recíprocas entre ellos por medio de procesos bilaterales y no sólo jerárquicos, con un tipo de trabajo variado que*

*requiere de habilidades desarrolladas para la innovación y la creatividad.*“ (Barba y Solis, 1997: 141)

A. Toffler (1986) argumenta también la necesidad de incluir los valores, actitudes y habilidades en los nuevos modelos de organización; valores que incluyan la honestidad y la afectividad. En esta misma línea de estudio, los procesos modernos de generación de bienes y servicios deberán integrar la innovación, creatividad, eficiencia y calidad, tanto en las empresas del sector público como en el privado, reflejando así mismo, nuevas estructuras organizacionales donde la gestión pública ha encontrado cobijo.

Para efectos de este trabajo, el término modernidad es aplicado a las instituciones públicas, y lo definimos como: *el uso de tecnología aplicado a innovadores procesos de información, mediante los cuales se optimice la eficiencia y calidad en la atención ciudadana y toma de decisiones.*

Los cambios para modernizar los procesos administrativos en las instituciones públicas, han requerido mayor esfuerzo y especificidad en la idea de revisar y reorganizar el aparato administrativo del gobierno; los que participan en él, toman decisiones con base en leyes, reglamentos, normas y tradiciones pero además, las decisiones se ven influenciadas por sus juicios, valores y apreciaciones que surgen de su trasfondo.

En los últimos años, se ha observado un cambio al interior de las organizaciones públicas en los países en vías de desarrollo (como Chile por ejemplo), influenciados en primer término por los países desarrollados, con propuestas a modelos clásicos de gobernanza (como el México de antaño). Los gobiernos actuales en México, trasladan las iniciativas del gobierno federal a los gobiernos locales y municipalidades, donde el ciudadano, actor principal en nuestro estudio, se ha descubierto de un ser pasivo a un ser activo, demandante, conciente de su posición.

En las organizaciones públicas municipales muchos problemas son catalogados como dóciles cuando se ha hallado la solución, mientras que fueron perversos cuando aún no se definía la solución. Por ejemplo, la electrificación de

una colonia; mientras no había luz, había asaltos, los colonos salían en la noche a tirar la basura, había focos de infección, en época de lluvias las calles se inundaban porque la basura tapaba las atarjeas, grupos no gratos de otras colonias iban a intimidar a los transeúntes, no había veladores en esa colonia y las patrullas de policía evitaban esa zona. Tan pronto se electrificó, los mismos vecinos vigilaron que no se tirara basura, los vigilantes empezaron a pasar y las patrullas atendieron los llamados de los vecinos.

Esto nos muestra que las diferentes problemáticas habían sido consideradas en forma aislada, eran problemas perversos, hasta que se definió un problema y su solución, y entonces se consideró un problema dócil. Estos problemas sociales implicaban una discrepancia en cómo vemos las cosas y cómo creemos que deberían ser.

Los problemas perversos no son habituales, por lo tanto no corresponden a los procesos rutinarios de toma de decisiones; en este sentido, la mayoría de los problemas que el gobierno enfrenta, al menos en algunos aspectos, son perversos y se ven en la necesidad de hacerlos dóciles.

Lo importante en estas definiciones, era que los funcionarios municipales asumieran su función de administradores públicos. Sin embargo no todas las funciones están preestablecidas; las definen los individuos que las desempeñan y con quienes las desempeñan, es decir, con quienes se involucran en esa función.

Trayendo los conceptos anteriores a las organizaciones públicas actuales, observamos que en años recientes los gobiernos<sup>58</sup> han registrados cambios, se han modernizado, en algunos casos están construyendo su propia historia basada en crecimiento y cambio excepcionales. Unas dependencias se crean, otras desaparecen, la delegación de autoridad y responsabilidad se ha transformado y diversificado. Estos cambios se han dado en un marco legal de los gobiernos, ya sean federales, estatales o municipales.

Con este inciso concluimos con las reservas debidas, la parte correspondiente al marco teórico, en la idea de apoyar el estudio de caso que

---

<sup>58</sup> En México, podemos mencionar algunos ejemplos relacionados con la modernidad, como el Programa de Municipio Virtual de Aguascalientes (Pardo, 2002: 279), la Modernización catastral en Guadalajara, Jalisco (López, 2002:357), Una nueva forma de gobierno electrónico en Mocorito, Sinaloa (Rojo, 2003:345), entre otros.

exponemos en los siguientes capítulos. Se ha procurado, que tanto las vertientes teóricas como las citas de autores, no sean limitativas, todo lo contrario, que el análisis de las citas, esquemas y comentarios vertidos enriquezcan la investigación que aquí se expone.

## **Capítulo IV**

### **Metodología empleada**

#### **IV. a. *Estrategia metodológica***

En este inciso se comentará la forma en que se desarrolló la investigación, cuáles fueron las herramientas, porqué se eligieron y cómo se usaron. La definición de la metodología estuvo en función del tema principal de nuestro estudio y que comprende las nuevas tecnologías en el marco de la gestión pública.

A partir de la problemática y el diagnóstico preliminar, fijamos nuestro objetivo metodológico en dos momentos de acción; primero en conocer ¿cómo se introducen nuevas tecnologías en una organización pública? y segundo ¿cómo impacta a la sociedad el cambio de paradigmas en organizaciones públicas? Se profundiza en la sistematización como una vertiente requerida por el gobierno federal a través e-México en la idea de mejorar la atención y servicios a la sociedad utilizando herramientas de información y comunicación.

Las acciones que incluyen la introducción de las nuevas tecnologías en una organización pública, forman parte de la gestión pública de los gobiernos actuales que están relacionadas con la demanda a nivel global que hace la sociedad y en el caso de la administración pública, consiste en obtener mejores servicios de los gobiernos. De aquí que, este estudio estará compuesto por: a) las acciones y fenómenos burocráticos que integren el cambio de paradigmas, b) las actividades y nuevas tecnologías que coadyuvan en la reducción del tiempo de respuesta en los servicios que proporciona el gobierno a la sociedad y c) el concepto de modernidad en una organización pública; la investigación se planeó en varias metas o pasos en función de las actividades que se desarrollarían, y esta planeación se fue adecuando a los resultados que se encontraban en cada paso.

En el campo de trabajo, la realidad social no siempre es fácilmente observable, de ahí que se haya recurrido a instrumentos como la entrevista, la encuesta y el estudio documental para aprender de la cotidianidad de los actores, aprovechar su experiencia y analizar los hechos que forman parte de su actuar.

Stanton et al (1996) definen tres métodos para obtener datos primarios<sup>59</sup> y son: la encuesta, la observación y la experimentación; al respecto cito:

*“ Normalmente no se aplican los tres en un mismo proyecto. Dado que cada uno tiene sus propias virtudes y limitaciones, la elección del método dependerá de la naturaleza del problema, aunque también influirá en ellas el tiempo y el dinero disponibles para realizar el proyecto.”* (Stanton et al,1996:125)

Por otro lado, Pacheco y Cruz (2006) ofrecen otra clasificación de los tipos de investigación de acuerdo al nivel de profundidad y cito:

*“Investigación exploratoria, que se realiza para familiarizarse con un objeto de estudio poco conocido o poco estudiado y sobre el cual únicamente hay guías generales o muy vagas.*

*Investigación descriptiva, que sólo pretende obtener conocimiento sobre cómo son, cómo se manifiestan y cuáles son las propiedades importantes de un fenómeno de la realidad, pero sin llegar a profundizar en las causas últimas que lo determinan.*

*Investigación correlacional, que busca medir el grado de relación existente entre dos o más variables que interviene en el fenómeno en estudio para saber cómo se comportaría una variable (dependiente) conociendo el comportamiento de otras variables relacionadas (independientes).*

*Investigación explicativa, que indaga y establece las causas últimas de los eventos o fenómenos físicos o sociales de tal forma que se puedan explicar por qué ocurren, en qué condiciones se dan y por qué dos o más variables están relacionadas, por ejemplo, con dicho fenómeno.”*<sup>60</sup>(Pacheco y Cruz, 2006:49-50)

Sobre esta plataforma, el trabajo documental y de campo que se desarrolló corresponde a la investigación explicativa, porque se ha usado la información recabada para explicar el proceso de cambio, cuáles son las situaciones que

---

<sup>59</sup> En las investigaciones pueden emplearse datos primarios, datos secundarios o ambos. Para Stanton et al (1996) los datos primarios son aquellos que se recopilan específicamente para el proyecto en cuestión; los datos secundarios son aquellos que están disponibles y que ya fueron recopilados para alguna otra finalidad.

<sup>60</sup> Estas clasificaciones son proporcionadas por Hernández et al (2001) y los autores las retoman como base de su trabajo.

envuelven la implementación de NTIC's, situaciones relacionadas con el grado de burocratización, con la eficiencia<sup>61</sup> o con el poder, por ejemplo.

El planteamiento para el diseño metodológico va de una visión globalizada de las experiencias en instituciones públicas documentadas a una visión local; de lo general a lo particular.

La estrategia metodológica que se diseñó para esta investigación es mixta; tomando como referencia a Pacheco y Cruz (2006) en lo que respecta a la investigación cuantitativa escriben lo siguiente:

*“La investigación cuantitativa se acerca a su objeto de estudio con interrogantes específicas surgidas de análisis teóricos previos o de investigaciones realizadas con anterioridad en relación con objetos de estudio similares. Este tipo de investigación utiliza una serie de instrumentos y procedimientos basados en herramientas de la estadística para la recolección y el procesamiento de sus datos y se aboca a probar una serie de hipótesis predefinidas. Una investigación cuantitativa, como dice Jurgenson Álvarez-Gayou: ‘Busca medir y cuantificar y, a partir de ello, inferir o generalizar; su sustento filosófico-teórico se encuentra en el positivismo’<sup>62</sup>.*

*Por su parte, el acercamiento que hace la investigación cualitativa hacia su objeto de estudio sucede sin interrogantes o hipótesis preconcebidas, ya que esto implicaría contaminar la realidad que se pretende conocer.” (Pacheco y Cruz, 2006:49-50)*

El segmento cualitativo de esta investigación se realizó mediante una exploración en profundidad de la perspectiva instrumental de los actores – elementos internos de la organización-, de aquí se observaron analíticamente la justa aprensión y comprensión de conductas sociales desarrolladas en el lugar habitual de trabajo.

El segmento cuantitativo de la investigación es el resultado de la evaluación de la información recabada con elementos externos a la organización –la

---

<sup>61</sup> Por eficiencia entendemos la capacidad para realizar o cumplir adecuadamente una función. En términos contables y administrativos es la capacidad de cumplir adecuadamente a un menor costo.

<sup>62</sup> “Jurgenson Álvarez-Gayou, *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*, Paidós Educador, México, 2003, p.41.”



sociedad-, comparando un antes y un después de que se llevaron a cabo los cambios en la organización.

Los datos se recolectaron en el ambiente natural o de trabajo de los empleados entrevistados, esto nos permitió observar tanto el trabajo del empleado como su actitud frente a las eventualidades que se le presentaban. En cada área hay más de una persona con el mismo nombre de puesto, exceptuando a los funcionarios, por lo que se debió elegir a una sola muestra por cada empleado que ocupara una función diferente.

En esta investigación se estudió a la organización municipal en el marco del sistema nacional del e-México<sup>63</sup>, sus procesos diarios y los cambios en los actores y en la sociedad; con la entrada de las nuevas tecnologías se plantean los cuestionamientos de eficiencia y satisfacción en las diferentes áreas de acuerdo a las necesidades de información y sistematización que habían sido previamente definidas a través de un diagnóstico.

Esta investigación se abordó tomando en consideración diversas metodologías, una de ellas es la de Robert Yin (1994), donde el autor establece cinco componentes básicos para el diseño de investigación ante una problemática dada: 1) la(s) pregunta(s) de investigación, 2) las proposiciones, si las hay, 3) las unidades de análisis, 4) las ligas lógicas de datos y evidencias con las proposiciones y 5) el criterio de interpretación de lo encontrado.

La estrategia metodológica general se ha plasmado en una tabla donde se detallan las actividades, una descripción resumida de esa actividad y la secuencia en que se planeó y realizó cada actividad.

---

<sup>63</sup> El concepto de gobierno digital, particularizado por el e-México ha sido definido por varios autores contemporáneos; sin embargo en sus definiciones muchos de ellos pierden el concepto de la organización, documentando sólo la vertiente del servicio que proporciona el Internet. En este trabajo, tomaremos la definición de Kaufman (2003) por encontrarlo más *ad hoc* para un país con características similares a las de México y cito: "Se entiende por un gobierno electrónico mínimo aquél que conjunta NTIC's, reingenierías de estructuras y cambios de culturas organizacionales para facilitar el acceso en línea de los ciudadanos a la información y los servicios. Su desarrollo posterior debería apuntar a la instauración de formas asociativas sobre modelos de redes donde el gobierno se incorpora sólo como un punto de coordinación importante y no de dirección, siguiendo las tendencias crecientes en ese sentido." (Kaufman,2003:1)

El concepto de e-México fue desarrollado para aplicar las tecnologías de información a los servicios gubernamentales, como una forma de gestionar la administración pública en la época actual. Cabe subrayar el concepto de coordinación como el manejo abierto y responsable de la información.

**Tabla 8**  
**Descripción de la investigación**

<b>Actividad</b>	<b>Descripción</b>
Objetivos de la investigación	<p>En el inicio de la investigación, se definió la problemática, se elaboraron las preguntas –central y complementarias-, se planteó el contexto en que se desarrolló la investigación y definimos el hecho social.</p> <p>Para definir la problemática, acudí a observar la operación a la organización aproximadamente un semestre. Posteriormente se seleccionaron las Direcciones donde se realizó el estudio en profundidad. La decisión de qué Direcciones seleccionar, recayó en dos puntos básicos: 1) qué Direcciones habían recibido nuevas tecnologías y 2) cuáles tenían contacto directo con los ciudadanos.</p>
Desarrollo del marco teórico	<p>En esta parte se buscó la bibliografía correspondiente a los temas de nuevas tecnologías de información y comunicación en la municipalidad, dentro de un contexto de modernidad. Se accedieron primero los clásicos de los estudios organizacionales en la vertiente de la administración pública, como Crozier y Weber, y después se buscaron textos y documentos para países en vías de desarrollo como México, buscando las experiencias de otros países y municipios de cómo ha sido modificada la gestión pública por las nuevas tecnologías. Analizamos también cuáles experiencias habían fracasado.</p>
Metodología empleada	<p>En este Capítulo se definió la estrategia metodológica que se desarrollaría; se hizo una descripción de la investigación y se definió el marco de análisis, observando cuatro dimensiones: la organizacional, la social, la tecnológica y la política. Se determinó además, con apoyo de la estadística el Diseño a escala del modelo de medición que se utilizaría como</p>

	<p>herramienta para el análisis de la información.</p> <p>Se definieron los instrumentos adecuados que se debían aplicar por área, por nivel y por actor para posteriormente analizar la información recabada a través de ellos y así dar respuesta a los cuestionamientos.</p> <p>También aquí se precisó la muestra y a qué actores se aplicarían los instrumentos, esto es, a qué autoridad, funcionario o personal operativo; el resultado fue una muestra que se obtuvo de acuerdo al número de empleados en cada Dirección.</p>
Investigación de campo	Los instrumentos se aplicaron en las áreas y Direcciones del municipio seleccionadas, así como a los ciudadanos. Se utilizó un modelo matemático para conocer cuál sería la muestra confiable en función del universo de ciudadanos.
Análisis e interpretación de información.	<p>Las entrevistas fueron grabadas y algunas de ellas se transcribieron por la importancia que representaba su contenido; así mismo fueron analizadas e interpretadas y con ello pudimos comprender más el contexto en que sucedían los hechos para posteriormente poder explicar los hallazgos.</p> <p>Las encuestas aplicadas a los actores –empleados de la organización y ciudadanos- fueron capturadas y procesadas en Access<sup>64</sup>, para también posteriormente ser analizadas e interpretadas. Toda vez que se tuvo la interpretación de resultados procedimos a dar las conclusiones de la investigación.</p>

Elaboración propia.

En este inciso se comentaron los autores que sirvieron de base para la metodología, asimismo los instrumentos que se utilizaron en el trabajo de campo, cómo fueron utilizados y cuál era el ambiente en donde se recolectaron los datos.

<sup>64</sup> Access es un software de base de datos registrado por la compañía Microsoft en la versión 2003

También se ofrece una tabla que a manera de resumen proporciona una guía de las actividades realizadas como parte de la metodología.

#### **IV. b. Marco de análisis: organizacional, social, tecnológico y político**

Para el desarrollo del análisis consideramos la necesidad de determinar si las herramientas tecnológicas son relevantes para ser incluidas en una organización, así como la capacitación de los individuos para integrarse a nuevos procesos y la difusión de sistemas dirigidos a la ciudadanía. Tanto la capacitación como la difusión de los sistemas deben ser proporcionados por la organización para alcanzar el éxito esperado, por lo que la información recolectada fue ordenada y clasificada en 4 incisos básicos en que se subdividió para efecto del análisis.

El estudio de los conceptos como la NGP, la burocracia o el cambio organizacional en instituciones públicas nos lleva a reflexionar en el desempeño y rendimiento deseado por parte de las autoridades. Sobre esta plataforma se definieron las cuatro dimensiones de análisis, mismas que están reflejadas en el modelo de medición que se abordará en breve.

Como se ha comentado, este trabajo tiene por objeto el conocimiento de la realidad social de una organización pública, apoyado en el análisis de los teóricos clásicos de esta disciplina; para llegar a este cometido y como parte de la metodología para la integración y seguimiento de la investigación se desarrolló la tabla 9. Esta tabla está dividida en 4 partes que son: la dimensión organizacional, social, tecnológica y política. La primera incluye tres variables: la calidad –se refiere a los servicios que debe proporcionar la organización-, el tiempo –es predeterminada para los gobiernos ya que generalmente su estancia está limitada- y a estas dos variables unimos el desempeño, que está relacionado con los resultados esperados por la organización.

El diseño de este segmento de trabajo incluyó en su estructura los indicadores de resultados del sistema de calidad ISO 9000 en el sector público. Los indicadores numéricos<sup>65</sup> elegidos en un sistema de calidad deben reflejar el

---

<sup>65</sup> “En el sector público de México, los indicadores de calidad más frecuente se refieren a: tiempo de entrega, tiempo de autorización o de respuesta al ciudadano o cliente interno, indicadores de disponibilidad de

comportamiento de los resultados en las áreas críticas o donde se implementen los procesos de calidad.

La dimensión social está enfocada al capital humano de la organización y a las relaciones que se dan dentro y fuera de la institución.

La dimensión tecnológica se estudió en función de 2 variables, una que corresponde a la modernidad y la otra a las nuevas tecnologías. Con la primera se observarían los procesos de capacitación como una forma de actualizar y modernizar al individuo que se encuentra dentro de la organización, cómo aprecia él su labor y si está en continuo entrenamiento.

Cuando se analizaron las nuevas tecnologías, se estudió cuáles eran las herramientas consideradas como confiables, que abreviaran los tiempos de respuesta y facilitaran la disposición de personal especializado.

Por último, la dimensión del poder se fijó por la importancia que tiene al analizar una organización pública, observar sobre qué actores recaen las decisiones, identificar los posibles intereses que mueven a la autoridad a cambiar de modelos y cómo planea legitimar sus decisiones.

---

*servicio, indicadores de cumplimiento de especificaciones y/o objetivos, e indicadores de quejas, reclamos o inconformidades de los clientes o usuarios del sistema.” (DelaCerde, 2001:92).*

**Tabla 9**  
**Dimensiones de análisis y variables**

<b>Dimensión</b>	<b>Variable</b>	<b>Indicador</b>	<b>Categoría</b>
Organizacional	Calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organismo certificador</li> <li>• Manuales de calidad</li> <li>• Procedimientos documentados de sistemas de calidad</li> <li>• Otros documentos de calidad(formas , registros, reportes)</li> <li>• capacitación</li> </ul>	Al menos uno. Elaboración y difusión de manuales.
	Desempeño (medición de razones promedio)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de trámites resueltos</li> <li>• Número de inconformidades</li> <li>• Número de quejas y reclamos</li> <li>• Eficiencia Terminal</li> </ul>	Encuestas y Registros
	Tiempo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiempo de respuesta</li> <li>• Disponibilidad de servicio</li> </ul>	Gráficas de tendencias
Social	Experiencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relación con y entre sus compañeros</li> <li>• Confiabilidad</li> <li>• Frecuencia (repiten)</li> <li>• Satisfacción ciudadana</li> <li>• Reemplazo</li> </ul>	Histograma Estadísticas (frecuencia de capacitación) Conteo
Tecnológica	Modernidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación interna</li> <li>• Estatus</li> <li>• Satisfactores</li> </ul>	Frecuencia
	Nuevas tecnologías	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidad</li> <li>• Confiabilidad</li> <li>• Tiempo de entrega</li> <li>• Requiere conocimientos especiales-técnicos?</li> <li>• Mecánica /digital</li> </ul>	Monitoreo Histograma Gráfica de tendencias
Política	Poder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de decisión</li> <li>• Continuidad</li> <li>• Liderazgo</li> <li>• Recompensas</li> </ul>	

Elaboración propia.

En la tabla 9 se observaron las cuatro dimensiones sobre las que se diseñaron los instrumentos de recolección de información; estas dimensiones fueron clasificadas con el objeto de un manejo fino, para agrupar e interpretar de la mejor forma posible la información.

#### **IV. c. *Métodos y muestras***

Dentro de los autores que han participado en el estudio de la metodología están Taylor y Bogdan (1998), Yin (1994) y Silverman (1995). Éste último desarrolla una comparación entre el método cualitativo y el método cuantitativo, concluyendo que el método cualitativo usa más palabras que números y que la información que recaba proviene de un ambiente más natural.

Para Taylor y Bogdan (1998) el término metodología se refiere a la forma de acercarse a los problemas y ‘ver’ las respuestas. En las ciencias sociales el término se aplica a cómo la investigación es conducida, desde las causas hasta el método, buscando no sólo la verdad, sino la explicación de los hechos. En esta dirección, los diversos fenómenos sociales que aquí se plantean se estudiaron bajo la orientación cualitativa porque era importante conocer cómo los actores asumían su rol con las nuevas tecnologías dentro de la organización, cuáles eran sus vivencias con el cambio tecnológico y cómo consideraban su posición en términos de proveedores de información en su centro de trabajo; sin embargo, también debíamos conocer la percepción del ciudadano con esos cambios tecnológicos en los que él era el centro de atención y para ello nos apoyamos en información cuantitativa.

Una vez definido el método, nos enfocamos a determinar las unidades de análisis; éstas corresponden a la unidad representativa o mayor de lo que será objeto específico de estudio y se refiere al qué o quién es objeto de interés en nuestra investigación, pudiendo ser personas, grupos humanos, poblaciones completas, unidades geográficas determinadas, eventos o interacciones sociales, o entidades intangibles susceptibles de medirse. Sobre esta base, las unidades de análisis en nuestro estudio de caso fueron: los empleados de una organización municipal que participaban en los cambios tecnológicos de su centro de trabajo, el

ciudadano que acudió a la organización a solicitar un trámite y los procesos que fueron modificados por la introducción de nuevas tecnologías.

El acceso a la organización fue a través de la Dirección de Sistemas, en donde realizamos las primeras entrevistas, en este caso semiestructuradas al Director de Sistemas quien a su vez nos introdujo con el responsable de 'Proyectos Especiales'. A partir de aquí fuimos conociendo los fenómenos que se suscitaban en las diferentes áreas en donde estaban programados los cambios en procesos derivados de la introducción de nuevas tecnologías.

El tiempo en que se realizó el trabajo de campo fue de 14 meses, asistiendo diariamente a la organización un promedio de 3 horas. En cada área estudiada, se contaba con la información previa de la Dirección de Sistemas que nos permitía completar la parte técnica de información, tal como especificaciones de equipo, tiempos de entrega, responsables por dirección, entre otra información relevante; además, se contaba con informantes clave – al menos uno por Dirección-. Sin embargo, el cambio de roles en los empleados, sus nuevas formas de trabajo, el desplazamiento de sus viejas costumbres se debía observar en forma individual en cada centro de trabajo.

El orden metodológico nos indica que la muestra sería el siguiente paso y su definición estaría dada por las características del universo a estudiar; en este caso el universo se encontraba en cada Dirección Administrativa, por lo que se determinó una muestra por cada Dirección.

Para Zorrila (1999) uno de los aspectos más importante al momento de definir la muestra es el que se relaciona con el tamaño, y hace una reflexión para determinar las particulares que debe reunir la muestra; una de las consideraciones es por ejemplo la estructura ocupacional de la población que se va a investigar, las edades, la zona geográfica donde habita ese grupo, los ingresos de la población, la cultura o bien la educación.

Los datos de las muestras fueron obtenidos en un ambiente natural, a través de las encuestas y se integraron en el modelo de medición que se detallan en la tabla 10.



Cuando se habla de la medida, Zorrilla (1999) se refiere a la varianza y resume:

*“...para calcular un tamaño de muestra es necesario contar con el conocimiento de esta medida de dispersión con relación a la variable de interés. Así, el tamaño de la muestra depende, entre otros, de esta medida de variación. En otras palabras, a mayor varianza corresponderá una muestra mayor y a menor varianza una muestra menor.”* (Zorrilla, 1999:131-132)

Dentro de los tipos de muestreo, está el muestreo aleatorio simple. Para este muestreo hay que considerar dos supuestos: en primer lugar el nivel de confianza con el que se trabaja; y en segundo lugar, cuál es el error máximo aceptable en la muestra; una de las ecuaciones para el cálculo de la muestra es:

$$n_{\infty} = \frac{z_{\alpha/2}^2 \sigma^2}{e^2}$$

donde:

$z_{\alpha/2}$  : z correspondiente al nivel de confianza elegido

$\sigma^2$  : varianza poblacional

e: error máximo

Existe la opción de comprobar si se cumple

$$N > n_{\infty}(n_{\infty} - 1)$$

Si esta condición se cumple el proceso termina aquí, y éste es el tamaño adecuado que debemos muestrear.

Si no se cumple, pasamos a una tercera fase: obtener el tamaño de la muestra según la siguiente fórmula:

$$n = \frac{n_{..}}{1 + \frac{n_{..}}{N}}$$

Esta es la ecuación que se empleó para el cálculo de la muestra en cada dirección estudiada; adicionalmente el tipo de muestro empleado en el estudio de caso, fue el muestreo aleatorio simple porque al momento de aplicar las encuestas todos los individuos tuvieron las mismas oportunidades de ser seleccionados y la selección fue al azar, en un rango de tiempo.

Para el registro civil primero se obtuvo el total de días hábiles y resultaron 250 días, sobre esa base se calculó el número de encuestas que se debían aplicar, con los siguientes datos:

- ✓ Universo aproximado de 28,062 ciudadanos en el año
- ✓ Error máximo aceptable para el estimador .1
- ✓ Grado de confianza del 96%
- ✓ Tasa de respuesta del 100%

$$n_{..} = \frac{z_{\alpha/2}^2 \sigma^2}{e^2}$$

El cálculo es sobre la base mencionada previamente:

$z_{\alpha/2}$  : z correspondiente al nivel de confianza elegido, siendo de 1.96

$\sigma^2$  : varianza poblacional , que fue de 1.07 de acuerdo a un pilotaje que se hizo.

e: error máximo de .1

Substituyendo tenemos que:  $n_{..} = 1.96^2 * 1.07 / .1^2$

$n_{..} = 3.8416 * 1.07 / .01$  por lo tanto

- ✓ El tamaño de muestra para registro civil fue de 411 ciudadanos.

En el caso de la dirección de Lunes ciudadano, lo que se deseaba conocer era si el ciudadano se consideraba escuchado o quedaba satisfecho con la atención y servicio, entonces nos apoyamos en encuestas que se aplicaron a la ciudadanía una vez que había concluido su gestión en los bajos del Palacio

Municipal; se tomó en consideración las 2,540 quejas levantadas en 52 días hábiles, se proyectó a 250 días hábiles y dando un universo de 12,212; con la siguiente información se calculó la muestra:

- 1 Universo aproximado de 28,062 ciudadanos en el año
- 2 Error máximo aceptable para el estimador .1
- 3 Grado de confianza del 96%
- 4 Tasa de respuesta del 100%

El cálculo es sobre la base mencionada previamente:

$$n_{\text{L}} = \frac{z_{\alpha/2}^2 \sigma^2}{e^2}$$

$z_{\alpha/2}$  : z correspondiente al nivel de confianza elegido, siendo de 1.96

$\sigma^2$  : varianza poblacional, que fue de .445 de acuerdo a un pilotaje que se hizo.

e: error máximo de .1

Substituyendo tenemos que:

$$n_{\text{L}} = 1.96^2 * .445 / .1^2$$

$$n_{\text{L}} = 3.8416 * .445 / .01 \text{ por lo tanto}$$

✓ El tamaño de muestra para Lunes ciudadano fue de 171 ciudadanos.

#### **IV. d. Instrumentos de recolección**

En este inciso se detalla cuáles fueron las fuentes de información que sirvieron de apoyo en la investigación. Para seleccionar las fuentes citamos lo siguiente:

*"La evidencia para estudios de caso puede venir de 6 fuentes: documentos, archivos, registros, entrevistas, observación directa, observación participante, y artículos físicos. El uso de estas 6 fuentes son llamadas para habilidades diversas y procedimientos metodológicos.*

*Adicionalmente a la atención dada a estas fuentes individuales, algunos principios invalidados son importantes para cualquier esfuerzo haciendo la recolección de datos para el estudio de caso. Estos incluyen el uso de (a) múltiples fuentes de evidencia, esto es, evidencia desde dos o más fuentes, pero*

*convergiendo en los mismos hechos o encuentros; (b) un caso de estudio en base de datos, que es, un ensamblado formal de evidencia distinto desde el reporte final de estudio de caso; y (c) un cambio de evidencia, que es, explícitamente ligas entre la pregunta hecha, los datos recabados, y las conclusiones dibujadas. La incorporación de estos principios dentro de la investigación del estudio de caso puede incrementar la calidad sustancialmente.” (Yin, 1994:78)*

La evidencia de información se estructuró con documentos que fueron proporcionados por la organización sujeta de estudio, con entrevistas y encuestas que se aplicaron a los actores internos -empleados y funcionarios- en el primer caso y actores externos a la organización –como la ciudadanía- en el segundo caso; no hubo artículos físicos o materiales, pero sí archivos en papel y digitales. Se incluyeron compendios que contienen trabajos desarrollados en forma análoga, como sustento para definir una posición u otra; es decir, el origen de la información estuvo determinada por múltiples fuentes de evidencia.

La información fue unida a través de la metodología y se construyó el modelo personalizado para una organización pública en este contexto.

#### IV. d. i) Análisis documental

Una de las fuentes de información para esta investigación fue el análisis documental<sup>66</sup>, ésta es una de las técnicas utilizadas para la obtención de información; consiste en extraer de un documento los términos y contenidos que sirvan para una representación condensada del mismo y poder generar a partir del documento original un documento secundario; éste último viene a integrarse como información documental de la investigación. Para el análisis documental se utilizaron archivos facilitados por los mismos actores internos de la organización; la información de los archivos contenía datos como:

- ◆ el organigrama de cada área,
- ◆ copias de memorandos internos, minutas y otras comunicaciones escritas,

---

<sup>66</sup> El análisis documental ha sido definido por Eugenio Tardón de la Universidad Complutense. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de <http://alfama.sim.ucm.es/buc/documentos/Contribuciones/td01.pdf>

- ◆ documentos administrativos internos, como reportes generados por cada área,
- ◆ estudios formales hechos por asesores privados,
- ◆ documentos e informes publicados en la web.

El análisis de la cultura informática de la población, el clima organizacional y el desempeño en la organización, nos llevó a observar y reflexionar sobre los aspectos ontológicos de los individuos.

En este inciso comentamos acerca de una de las fuentes primarias de esta investigación y que sirvió de base para estructurar las entrevistas y encuestas.

#### IV. d. ii) Observación

En este inciso se detalla cómo fue empleada este tipo de evidencia, en virtud de que se accedieron a varios espacios para poder efectuar la observación.

El proceso de observación se desarrolló en las oficinas municipales donde se proporcionaba atención al ciudadano en forma directa, recibiendo y dando seguimiento a las solicitudes y quejas; estos procesos fueron analizados después de haber realizado un estudio de campo *en situ* y de la reflexión epistémica de estos hechos. Toda la información que se presenta en esta investigación fue recabada en forma directa y personal en el lugar de origen utilizándose la técnica de observación ordinaria primero, al respecto Rojas (1995) escribe:

*“La técnica de observación ordinaria puede emplearse en las visitas preliminares para reconocer y delimitar el área de estudio con el fin de obtener información para estructurar el marco teórico y conceptual.”* (Rojas, 1995:144)

La observación<sup>67</sup> es un elemento fundamental de toda investigación; se apoya en los sentidos del observador y viene a formar un proceso de atención, recopilación, análisis y registro de hechos, objetos, situaciones e individuos que se relacionan con el objeto de estudio. El propósito de la observación es múltiple,

---

<sup>67</sup> Los elementos de la observación son: (a) el observador que es la persona que se encarga de registrar los eventos o situaciones, (b) los instrumentos de recolección que pueden ser cámaras fotográficas o de video, grabadoras de sonido, cinta métrica, termómetro, etcétera y (c) la situación observada pudiendo ser cualquier situación o evento escogido al azar o seleccionado previamente por el investigador.

permite determinar qué se está haciendo, quién lo hace, cuánto tiempo toma, cuándo se lleva a cabo, cómo se hace y por qué se hace. Permite analizar lo que está sucediendo dentro de un contexto determinado y se perciben los sucesos como se dan, es decir, en su ambiente natural; sin embargo, la presencia de un individuo ajeno –como es el observador- al evento o suceso observado, puede propiciar que los sujetos observados actúen en forma simulada o no natural.

De acuerdo a Hernández, Fernández y Baptista (2003), en la observación abierta, el observador debe permanecer pendiente de todo lo que sucede, con el objeto de que no escape ningún detalle importante, pues cualquier aspecto puede ser relevante (clima, aroma, sonidos, iluminación, entre otros).

Por otro lado Méndez (1995) acota acerca de la observación como:

*“el proceso mediante el cual se perciben deliberadamente ciertos rasgos existentes en la realidad por medio del esquema conceptual previo y con base en ciertos propósitos definidos generalmente por una conjetura que se quiere investigar.”* (Méndez, 1995:133)

Los propósitos de la observación en este caso fueron específicamente la apreciación e impacto de las nuevas tecnologías en un ambiente burocrático. La observación permitiría, primero sensibilizar al individuo acerca del ambiente organizacional que impera y aprender de él, y segundo documentar en forma puntual lo que acontece.

La observación puede ser utilizada en forma aislada o bien, hacerla a la par que la entrevista y esto permite hacernos de una visión global del sujeto a estudiar.

En esta investigación, la observación se desarrolló en cada sitio o área administrativa, donde se tuvo la oportunidad de observar a los actores –internos y externos- realizando sus actividades cotidianas y los procesos estudiados. Cada observación ha servido como otra fuente de evidencia. En el desarrollo del proceso de observación, la atención por parte de las autoridades fue inmediata, no hubo tiempos perdidos en la espera.

En este inciso se comentó la observación, como técnica para hacernos de información en el lugar de los hechos y como un elemento integrador de evidencias, además sirvió de base para definir la guía de entrevista.

#### IV. d. iii) Entrevistas

En este inciso se detalla cómo se diseñó la entrevista, misma que fue aplicada a funcionarios y sirvió como una referencia o guía de los puntos a cubrir en la investigación.

Toda vez que cumplimos con la observación y detectamos los actores principales que nos pudieran proporcionar información, nos avocamos a realizar entrevistas semiestructuradas con interrogantes básicas que nos permitieran conocer el sentir de los personajes involucrados ante los nuevos procesos.

Denzin (1998) observa que la entrevista reflexiva no es sólo una herramienta para hacernos de información o datos, no es una mercancía para negociar o coleccionar. Las entrevistas deben ser vistas como un privilegio y no como un derecho; son parte de una conversación dialogada que nos conecta a una extensa comunidad moral; surgen de los eventos ejecutados y transforman la información en experiencia compartida. Para Denzin(1998) la entrevista es el modo de escribir el mundo, un modo de traer el mundo a escena, no como el espejo del mundo externo, o como una ventana dentro de la vida de una persona. A través de la entrevista nos adentramos al mundo, como en un simulacro, una miniatura perfecta y coherente del mundo, ingresamos, lo conocemos, nos integramos al mundo a través de la entrevista. De este modo, la entrevista funciona como dispositivo narrativo que permite a las personas contar historias acerca de ellas mismas. En el momento de contar la historia, narrador y oyente, actor y público, comparten la meta de participar en una experiencia que revela sus aspectos compartidos, Los significados de una entrevista son contextuales, improvisados y preformativos.

La entrevista y la encuesta son métodos que nos permiten conocer y acercarnos al hecho social; en ambas se plantean preguntas – abiertas, cerradas o mixtas-, sin embargo, la entrevista es más flexible, profunda, reflexiva, con

diferente objetivo y está encaminada a obtener información más de carácter cualitativo.

La entrevista puede ser estructurada o semiestructurada, guiada o abierta, de este modo la entrevista es un texto activo, un sitio donde los significados son creados y desarrollados; la entrevista es reconocida también como una fuente de información y datos específicos por individuo, además proporciona en conjunto una idea global del sujeto de estudio.

En forma individual, nos habla de la percepción del actor en su medio, nos acerca al individuo, nos hace participe de sus preocupaciones, de su satisfacción, de su prisa, de su estrés, de su frustración, de su gusto por sus compañeros de trabajo. También podría ser que, estudiando las entrevistas en conjunto nos dé otra información, y combinada con datos cuantitativos nos permita dibujar un panorama más real de la situación.

La entrevista puede tomar varias formas; la más común se da en apertura natural, donde cada entrevistado puede responder por hechos, actividades y opiniones de cada evento.

Para esta investigación, el tipo de entrevista empleado fue primero la abierta y posteriormente la semiestructurada, además, en cada área de estudio se tuvo al menos un informante básico que era la clave para entender bien los hechos en ese lugar. La entrevista abierta se empleó en la Dirección de Sistemas y con algunos directores. La entrevista semiestructurada se empleó para los funcionarios y jefaturas porque se daba opción a que expusieran sus inquietudes sobre todo en la toma de decisiones. No hay que olvidar que esta investigación se definió sobre la base de los procesos operativos, no mandos intermedios o superiores ya que tratándose de una organización burocrática habría que relacionar eficiencia y poder.

Se diseñó una entrevista semiestructurada<sup>68</sup> -ver Anexo 5. Guía de entrevista-. Las entrevistas se grabaron y figuran en el disco compacto de esta investigación, sólo aquellas donde el ruido era excesivo o el entrevistado se

---

<sup>68</sup> Esta entrevista tuvo cuestionamientos relativos a: (a) los cambios en la organización producto de las nuevas herramientas, (b) el sentir de los actores y (c) a la percepción ciudadana.



mostraba incómodo es que no fueron grabadas; las respuestas que se recabaron se organizaron en función de su naturaleza.

En todos los casos se conocía con antelación el nombre y la posición administrativa del entrevistado, amén de que se obtuvo cita previa, vía la Dirección de Sistemas para que el entrevistado nos pudiera dar su atención. Las entrevistas se realizaron en el lugar de trabajo del entrevistado y previa presentación, se dió a conocer el objetivo de la entrevista. He de recordar que en todos los casos, ya había una detección de necesidades de información.

Se realizaron 16 entrevistas en total: 4 en la Dirección de Sistemas, 3 en la Dirección de Registro Civil, 4 en la Dirección de Limpia Pública y 5 en la Dirección de Policía Municipal. La información recabada se organizó de acuerdo a las dimensiones definidas en la tabla 9; así, se analizó el desempeño obtenido con las NTIC's -por ejemplo si los procesos acortaban el tiempo de espera del ciudadano o si el seguimiento de trámites era el adecuado-; también conocimos cómo fue que se ofreció la capacitación al personal y se analizó el impacto de la tecnología sobre la población que acudía a la organización. La información recabada en cada entrevista llegó a constituir los primeros datos y sirvió para el diseño de las encuestas que abordaremos en el siguiente inciso.

En este apartado se comentó acerca de la entrevista como técnica para recolectar información, se definió una guía de entrevista semiestructurada y con ayuda de autores como Denzin (1998) establecimos la diferencia entre entrevista y encuesta, misma que detallaremos a continuación.

#### IV. d. iv) Encuestas

El método de encuesta forma parte de las fuentes de datos primarios; para Stanton et al (1996) la encuesta es:

*“ Una encuesta consiste en reunir datos mediante entrevistas. La encuesta puede aplicarse en forma personal, por teléfono o por correo. Tiene la ventaja de que la información se obtiene directamente de las personas cuyo punto de vista nos interesa conocer.*

*Las encuestas tienen varias limitaciones:*

- *Hay probabilidades de error al elaborar el cuestionario y en el proceso de la entrevista*
- *Las encuestas pueden ser muy caras y tardar mucho tiempo*
- *Algunas veces los entrevistados se niegan a participar y los que lo hacen a menudo no pueden o no quieren dar respuestas veraces” (Stanton et al, 1996:125)*

Para este trabajo se definieron dos encuestas, una que se aplicó a actores internos –empleados- y la otra que se aplicó a actores externos –sociedad en general con demandas públicas-.

La primera encuesta que se aplicó figura en el Anexo 1. Tiene en la parte superior datos del puesto, nivel de escolaridad y número de empleados que conforman la Dirección o área, la fecha y el nombre, que fue opcional. La mayoría de los encuestados tenían puesto un gafete por lo que no hubo necesidad de preguntar por el nombre, éste se utilizó para ubicar en el organigrama interno a la persona que proporcionaba la información; esto es, la primera parte es información organizacional de tipo contractual o formal. A partir de ahí, la encuesta se dividió en cuatro partes o dimensiones que son:

- Dimensión organizacional. Aquí las preguntas son relativas a la documentación en el área de trabajo –si existía o no- ya sea en forma de manuales, instructivos o reglamentos. También se cuestionó acerca de la comunicación, la forma en que se daba con respecto a otras áreas, se indagó acerca de las principales dificultades en cada área y se comparó con el proceso anterior, ya que era la intención conocer si las nuevas tecnologías han ayudado a mejorar el servicio o la atención al ciudadano.
- La dimensión social consistió en conocer acerca de la armonía y buenas relaciones dentro de cada área, la motivación de los empleados y la atención que brindaban al ciudadano; en esta parte nos enfocamos a conocer si el empleado municipal comprendía que su trabajo era proporcionar atención y servicio al ciudadano.
- La dimensión tecnológica estuvo enfocada a conocer la parte técnica del trabajo de los empleados, aquí las preguntas estuvieron dirigidas al

conocimiento que estos últimos tenían de su equipo. Si tienen instructivos técnicos o diagramas, o bien si ¿han sido capacitados dentro de la institución para desarrollar su trabajo? Los equipos por los que se preguntaron fueron los relacionados con las nuevas tecnologías de información y comunicación.

- Para el análisis de la política se plantearon cuestionamientos para conocer si existía algún liderazgo o cotos de poder en alguna área o con algún grupo, identificar si había alguna influencia oculta.

Para realizar la medición y análisis nos apoyamos en las técnicas estadísticas; de acuerdo a Zorrilla (2004) la tarea más simple en la estadística es la clasificación de los elementos; para llevarla a cabo se deben tomar en cuenta los criterios de homogeneidad que implica que las categorías deben ser del mismo género, de exhaustividad en donde ningún elemento deberá quedar sin ser clasificado y de exclusividad que indica que ningún dato puede ser clasificado en más de una categoría. Las categorías originan las escalas de medición y éstas se estructuran en modelos estadísticos específicos, con un determinado tipo de análisis. Los niveles de medición son: nominal, ordinal, intercalar y de razón.<sup>69</sup> En esta investigación se elaboró el Diseño a escala del modelo de medición, mismo que se presenta a continuación en la tabla 10.

---

<sup>69</sup> De acuerdo a Zorrilla (2004): "El nivel de medición nominal se da cuando a las categorías utilizadas, sólo se les dan nombres arbitrarios, a manera de etiquetas, sin formular supuesto alguno acerca de las relaciones entre ellas. Nivel de medición ordinal. Cuando las categorías que construimos, pueden ser ordenadas o jerarquizadas, según el nivel en que se sitúa una determinada categoría con relación a otra. Nivel de medición intercalar. Cuando con las categorías diseñadas, estamos en posibilidad, no sólo de clasificar, ordenar y además cuantificar las diferencias entre categorías, estamos en un nivel de medición mayor. Nivel de medición de razón. Si además es posible situar en este tipo de escala un cero absoluto, entonces contamos con un nivel de medición mayor. Estas escalas tienen una propiedad acumulativa originada porque cada vez se va agregando una característica mayor o atributo a las escalas." (Zorrilla,2004:203-205)

**Tabla 10**  
**Diseño a escala del modelo de medición**

Pregunta	Concepto a medir	Valoración de respuestas									
		Dimensión organizacional									
¿Sabe Ud. para quién trabaja?	✓ Cultura organizacional	Su jefe	50%	Alcalde	50%	Gobierno	0%	Ciudadano	0%	No sabe	0%
¿Está definido de manera precisa su puesto en el Ayuntamiento?	✓ Cultura organizacional	Sí	80%	No	20 %					No sabe	0%
¿Conoce cuál es el objetivo de su puesto?	✓ Cultura organizacional	Sí	100 %	No	0%						
¿Sabe usted de manera precisa cuáles son sus actividades?	✓ Capacitación	Sí	100 %	No	0%					No sabe	0%
	✓ Difusión	Sí	100 %	No	0%					No sabe	0%
¿Cómo considera que es la comunicación con otras áreas o departamentos?	✓ Difusión	Excelente	33%	Buena	33%	Regular	33%	Mala	0%	No sabe	0%
¿Cómo calificaría la comunicación?	✓ Eficiencia	Clara	30%	Distorsionada	0%	Rápida	30%	Lenta	10%	Formal	30%
¿Sabe usted cuál es el tiempo de respuesta al ciudadano?	✓ Eficiencia	Sí	100 %	No	0%						
¿Sabe usted si los	✓ Calidad	Siempre	33%	frecuente	33%	A veces	33%	Casi nunca	0%	Nunca	0%

trámites de quejas o solicitudes, se resuelven?				mente							
¿Considera usted que se están logrando los objetivos ofrecidos por el alcalde a la ciudadanía?	✓ Eficiencia	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
¿Están documentadas sus actividades o funciones de alguna forma - manuales, instructivos, etc.-?	✓ Calidad	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
	✓ Difusión	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
	✓ Capacitación	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
¿Está el proceso certificado por algún organismo o institución?	✓ Calidad	Sí	0%	No	100%					No sabe	0%
<b>Dimensión social</b>											
¿Cómo es la relación con sus compañeros?	✓ Cultura organizacional	Excelente	0%	Buena	50%	Regular	50%	Mala	0%	No sabe	0%
¿Cómo es la relación con su(s) Jefe(s)?	✓ Cultura organizacional	Excelente	0%	Buena	50%	Regular	50%	Mala	0%	No sabe	0%
¿Se siente usted motivado en su trabajo?	✓ Motivación	Sí	100%	No	0%						
¿Se presentan conflictos de manera frecuente en el	✓ Cultura	Sí	50%	No	50%						

desarrollo de sus actividades?	organizacional										
¿Considera que el proceso actual es más confiable?	✓ Eficiencia	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
¿Ha podido observar si el ciudadano, una vez que levanta la solicitud o queja, queda satisfecho con el resultado en ese momento?	✓ Racionalidad	Sí	33%	No	33%					No sabe	33%
¿Tiene algún mecanismo o herramienta para saber si el ciudadano quedó satisfecho con la atención recibida?	✓ Calidad	Sí	50%	No	50%						
¿Considera que cualquier otro empleado del Ayuntamiento lo puede sustituir en sus funciones?	✓ Cultura Organizacional	Sí	100%	No	0%					No sabe	0%
<b>Dimensión Tecnológica</b>											
¿Ha recibido capacitación para desempeñarse en su puesto?	✓ Capacitación	Sí	100%	No	0%						
¿Qué tipo de equipo utiliza como herramienta?	✓ Capacitación	Mecánico	33%	Digital	33%	Electrónico	33%			No sabe	0%
¿Conoce usted las	✓ Capacitación	Sí	100%	No	0%						

características de su equipo?			%								
¿Tiene usted instructivo, manual o guía para operar su equipo?	✓ Difusión	Sí	0%	No	100%						
	✓ Calidad	Sí	0%	No	100%						
¿Tiene usted instructivo, manual o guía para desarrollar su trabajo con el sistema de información?	✓ Calidad	Sí	0%	No	100%						
¿Considera que el equipo que utiliza en el desarrollo de su trabajo es moderno?	✓ Capacitación	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
¿Considera que se requiere capacitación o conocimientos especiales para trabajar con este equipo?	✓ Calidad	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
¿Fue capacitado(a) por el ayuntamiento para trabajar con este equipo?	✓ Cultura organizacional	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
¿Cómo considera los sistemas de información empleados en su área?	✓ Eficiencia	Con defectos	33%	Eficientes	33%	Confiables	33%	No sirven	0%	Obsoletos	0%

¿Quién(es) se beneficia(n) principalmente con este sistema?	✓ Calidad	Ciudadanos	50%	Empleados	0%	Proveedores	0%	Autoridades	50%	No sabe	0%
¿Cómo considera la tecnología empleada en su área?	✓ Eficiencia	Con defectos	33%	Eficiente	33%	Confiable	33%	No sirve	0%	Otro	0%
¿Considera que sus actividades se han modernizado?	✓ Cultura organizacional	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
¿Considera usted que el trabajar de esta forma (con equipo y sistema) le da más estatus ante los ojos de los demás?	✓ Motivacional	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
¿Considera usted que ha habido cambios en su área o con los ciudadanos a partir de que está empleando los nuevos sistemas?	✓ Racionalidad	Sí	100%	No	0%						
¿Están siempre disponibles para acceder y poder desarrollar su trabajo los equipos y sistemas?	✓ Eficiencia	Sí	50%	No	50%						
¿Si pudiera medir la modernidad en un rango del	✓ Racionalidad	Del 10 al 8	33%	Del 7 al 5	33%	Del 4 al 2	33%	Uno-o nada	0%		



1 al 10, siendo 1 el más bajo y 10 algo muy moderno, que número le asignarían al desarrollo de sus actividades dentro de la modernidad?											
<b>Dimensión Política</b>											
¿Puede usted influir en las acciones o en el actuar de sus compañeros de trabajo?	✓ Poder	Sí	50%	No	50%						
	✓ Racionalidad	Sí	50%	No	50%						
¿Cree usted que algún compañero o jefe influye en las decisiones de su trabajo?	✓ Poder	Sí	50%	No	50%						
¿Tiene usted alguna recompensa económica o en especie por la realización de su trabajo, sin incluir su sueldo nominal?	✓ Corrupción	Sí	0%	No	100%						
¿Dadas las características de esta administración, considera que las acciones y estrategias están encaminadas a una sucesión del mismo partido?	✓ Poder	Sí	0%	No	100%					No sabe	0%

Elaboración propia con base en Zorrilla (2004)

Esta tabla incluye por un lado las preguntas de las encuestas y por el otro lado los conceptos a medir; se presenta un formato de matriz donde en la primera columna están las preguntas, en la segunda columna, los conceptos a medir y por último el número de respuestas posibles. La tabla está ordenada de acuerdo a la dimensión o perspectiva que se está valorando pudiendo ser la organizacional, social, tecnológica o política. Los conceptos son: cultura organizacional, difusión, capacitación, calidad y eficiencia. Dentro de cada concepto se hizo una estimación a manera de referencia desde el inicio; ya con las respuestas se observa en número reales y en porcentajes de acuerdo al número de entrevistados. En la primera parte se definió la expectativa con base en un conocimiento previo, cuál era el conocimiento del personal respecto a su centro de trabajo.

La segunda encuesta o encuesta de salida<sup>70</sup> se diseñó dirigida al ciudadano que iba a realizar algún trámite a la organización, el tamaño es de una cuartilla porque está encaminada para aplicarse toda vez que el actor hubiera terminado su trámite y estuviera a punto de irse del lugar de los hechos; la encuesta fue revisada y piloteada en un primer momento en las afueras de una de las oficinas para limpiarse de posibles errores. Esta encuesta –ver Anexo 2- fue diseñada de acuerdo a los componentes de los sistemas de calidad en el sector público de México documentadas por DelaCerde y Morales (2001) y está enfocada a conocer la percepción de la sociedad respecto a los servicios que proporciona una organización pública.

Pero ¿cómo se aplicaba la encuesta?

Se abordaba a los ciudadanos después de que realizaban un trámite. Por ratos me ubiqué dentro de la organización -cerca de las filas donde se formaba el ciudadano-, en otros momentos estuve afuera –en la calle- y los abordaba antes de retirarse. Estos datos levantados en el lugar donde se originaba el proceso fueron de gran valor, ya que se tuvo oportunidad de observar las reacciones de los encuestados –ciudadanos en este caso- una vez que estaban listos a retirarse del lugar.

---

<sup>70</sup> Las llamamos encuestas de salida o satisfacción porque se aplican al finalizar el proceso o actividad del sujeto a quien se va a encuestar - del hablante-.

En este inciso se abordaron las dos encuestas que se diseñaron para la recopilación de datos. Estos instrumentos se aplicaron, el primero a empleados de la organización y el segundo a la ciudadanía; también se mostró el Diseño a escala del modelo de medición como herramienta para el proceso de la información.

#### **IV. e. Validez y confiabilidad de la información**

En este inciso se retoman las características de validez de acuerdo a Yin (1994) y se relacionan con la información que se deseaba obtener del ciudadano, para observar si éste percibía la automatización de algunos procesos.

La validez y confiabilidad de la información de acuerdo a la metodología que se está tomando como base, figura de la siguiente manera:

- ◆ *“Validez construida: estableciendo las medidas correctas operacionales para los conceptos que son estudiados.*
- ◆ *Validez interna: estableciendo las relaciones causales por el que ciertas condiciones son mostradas para conducir a otras condiciones.*
- ◆ *Validez externa: estableciendo el dominio al cual los hallazgos de un estudio pueden ser generalizados*
- ◆ *Confiabilidad: demostrando que en la operación de un estudio, cuando los datos recabados conforme a un procedimiento son repetidos, el resultado será el mismo.” (Yin, 1994:33)*

El autor refiere que la primera prueba es especialmente problemática en el estudio de caso, por la elaboración de juicios subjetivos en la preparación de datos. Para construir la validez de la información recabada en una organización pública hay que considerar al actor, al hablante y a los procesos que éste describe comparándolos con la observación directa del investigador.

En esta investigación se hizo lo siguiente:

- (a) se estudió y analizó la información documental, como fotos, minutas, organigramas;

(b) se diseñó una guía para entrevistas y posteriormente dos encuestas con las cuales se entrevistó a los funcionarios y encuestó a los empleados y ciudadanos,

(c) se empleó una ecuación matemática para calcular la muestra en el caso de las encuestas, tanto la del empleado como del ciudadano,

(d) de las entrevistas y encuestas se diagramaron los procesos de las principales actividades observadas y se compararon con lo que el entrevistado describía como parte de su quehacer,

(e) se grabó la mayor parte de la información recabada,

(f) se fotografiaron los centros de actividad y estas evidencias figuran en el siguiente capítulo,

(g) se filmó la actividad dentro de la encuesta ciudadana, esta evidencia se constata en el disco compacto,

(h) la información encuestada se capturó y procesó en una aplicación,

(i) los resultados de la aplicación se asentaron en el modelo de medición para evaluar las encuestas, esta información también se refleja en el siguiente capítulo;

(j) estas actividades fueron supervisadas y aprobadas por el director de tesis, el contenido fue cuestionado y revisado periódicamente por comités integrados por académicos y participantes externos al programa doctoral; también participó en la revisión un lector externo a la institución educativa.

Para que la información fuera confiable, primero se abordaba al ciudadano con las encuestas de salida, segundo se validaba en el portal de la organización de acuerdo al número de folio el trámite en cuestión, y tercero nos trasladábamos a la Dirección específica responsable del trámite para conocer cuál era la verdadera situación. Por último toda la información fue estudiada y analizada antes de haberse asentado en el siguiente capítulo.

En este Capítulo se describió cómo se realizó la investigación, cuáles fueron las estrategias que se siguieron, se determinaron los métodos de obtención de información y se mostraron las herramientas –a través de los anexos- que se diseñaron para el levantamiento de información.

## **Capítulo V.**

### **Estudio de Caso: Direcciones administrativas sistematizadas en el Ayuntamiento de Veracruz durante la gestión 2005-2007**

En este capítulo se expone el estudio de caso; se definirá, de acuerdo a los estudios organizacionales el objeto de la investigación, el contexto, los actores y las dimensiones de análisis, comenzando con la base legal que enmarca esta organización, en virtud de que se trata de una entidad pública. También en este capítulo se presenta la estructura organizacional y en una línea de tiempo, el desarrollo de la ciudad de Veracruz.

El objeto de investigación se describe de acuerdo a la metodología que se ha comentado en el capítulo anterior, y al orden en que fueron examinadas las áreas y Direcciones. Se partió del diagnóstico inicial, de ahí el resultado que guardaban las Direcciones en cuanto a si sus procesos eran manuales o sistematizados con tecnología, nuevos u obsoletos, eficientes o ineficientes, con errores o sin ellos. También se tomó en cuenta qué Direcciones mantienen contacto directo con la ciudadanía, por ejemplo un área Contable no tiene contacto directo con la ciudadanía, pero la Dirección de policía sí está en contacto directo con la ciudadanía.

En la investigación también se establece –para efectos de una clara comprensión- una diferencia entre el antes y el después de introducir las nuevas tecnologías en cada área y Dirección. Como se observará, en unas áreas los sistemas fueron más sofisticados, más complejos que en otras, sin embargo, el objeto era el mismo, modernizar los procesos administrativos en cada Dirección.

En el municipio de Veracruz, al igual que en otros municipios de la República como Guadalajara, Aguascalientes o Xalapa, las autoridades han emprendido acciones en la idea de modernizar los procesos operativos a través de la sistematización. En general, la modernización de procesos ha sido discutida por autores como Barzelay (2003), Cabrero (2002), Hood (1997), Olías de Lima (2001) que han presentado sus propuestas de la nueva gerencia pública.

En el marco de la referencia teórica, precisamos la construcción epistémica que entrelace las vertientes teóricas de la nueva gerencia pública con las acciones

emprendidas en organizaciones municipales, observando si a la ciudadanía le impactan los nuevos procesos de modernización o si han sido transparentes los resultados.

En el caso del municipio de Veracruz, algunas de las acciones emprendidas se dieron sobre la base de sistematización y automatización de tareas, de tal manera que ha recaído sobre la Dirección de Sistemas del gobierno municipal, la responsabilidad de llevar a cabo las acciones que coadyuven a la introducción de NTIC's. La idea de la nueva gerencia pública esta impregnada en las acciones que el gobierno municipal ha emprendido, ya que ha instaurado prácticas del sector privado en el sector público.

En la ciudad de Veracruz, el gobierno municipal ha tenido continuidad en cuanto a la sucesión administrativa desde el año 1994; sin embargo, es hasta el gobierno 2005-2007 que se ha concretado la adquisición de nuevos sistemas y tecnología, en comparación a gobiernos anteriores.

#### **V. a. Contexto del estudio de caso**

La estructura de las organizaciones municipales en México tienen como base ciertos principios de la administración pública y han ido tomando experiencias de diversos municipios. En cada municipio la estructura se ha ido adaptando y adecuando de acuerdo al momento político, económico y social que la rige.

Para Oropeza (2001) los principios básicos de la administración pública municipal incluyen tres áreas definidas y cito.

*“Con respecto a los principios básicos de administración, tendrán que considerarse dentro de las estructuras propuestas, tres áreas definidas que son: las sustantivas o de operación, las adjetivas o de apoyo y la de regulación, con ésta última se pretende dar coherencia a las acciones del gobierno y permitir la racionalización y optimización en la aplicación de recursos del municipio.*

*Mediante el establecimiento de las áreas sustantivas o de operación pretende alcanzar los objetivos municipales relativos a la prestación de servicios en general; en dicha área deben quedar comprendidas: Gobierno, Servicios*

*públicos, Obras públicas, Desarrollo urbano y seguridad, y las que puedan realizar: La Secretaría del Ayuntamiento, Servicios públicos, Desarrollo urbano, Cultura o bienestar social y Seguridad Pública.*

*Con el establecimiento de las áreas adjetivas de apoyo técnico o administrativo, se pretende desarrollar las funciones de apoyo interno y se identifican con la atención de Personal o Recursos humanos, Recursos materiales y los Servicios generales y las pueden realizar: la Dirección de Administración o la Oficialía Mayor, según el caso. Dentro de esta clasificación se propone el área de Finanzas a cargo de la Tesorería por ser apoyo técnico financiero.*

*Las funciones que comprende el área de regulación son las de: Planeación, Programación, Presupuestación, Evaluación, Control y mejoramiento administrativo.” (Oropeza, 2001:57-58)*

En esta misma idea, la estructura funcional de un municipio quedaría de la siguiente manera:

- Presidencia municipal que integre:
  - una contraloría
  - las comisiones de cabildo
  - un consejo consultivo y
  - un comité municipal para el Desarrollo Integral de la Familia
- Secretaría particular
  - que incluya relaciones públicas y prensa
- Coordinaciones como Direcciones de Planeación, de Gobierno, de patrimonio y tenencia de la tierra, de desarrollo urbano, obras y servicios públicos municipales, de Administración de desarrollo económico y agropecuario y de educación, cultura y recreación
  - Con las respectivas subdirecciones y departamentos dependientes de cada uno.

Por otro lado, la estructura organizacional determinada por la Ley orgánica municipal, está compuesta por el alcalde, el síndico<sup>71</sup> y los regidores<sup>72</sup> que

---

<sup>71</sup> El síndico es una autoridad que debe cuidar los intereses del pueblo, inmiscuyéndose en el Ayuntamiento y haciendo de intermediario entre el pueblo y las autoridades para salvaguardar la legalidad, honradez y eficiencia.

trabajan en conjunto con las Direcciones como áreas de operación, y toman acuerdos en colaboración con los diferentes comités y consejos ciudadanos.

Los municipios en México pueden clasificarse de acuerdo al número de habitantes que integran y servicios que proporcionan en: 1. metropolitano, con más de 500,000 habitantes y todos los servicios públicos, 2. urbano, con una población entre 200,000 y 500,000 y los servicios básicos como agua, drenaje, pavimentación, electricidad, rastros, mercados, jardines, centros deportivos y de asistencia, 3. semi urbano con una población entre 50,000 y 200,000 habitantes y servicios públicos como agua, alumbrado, rastros, mercados, limpia pública en mediana escala y drenaje, y 4. rural con menos de 50,000 habitantes y servicios públicos escasos.

En el estado de Veracruz, el contexto socio-económico, político y administrativo que lo envuelve, ha moldeado el quehacer político actual. El contexto socio-económico está relacionado con las características de la población como la cultura, tradiciones y costumbres de la localidad. El estado de Veracruz tiene una población de 7,295,935<sup>73</sup> de los cuales cerca del 10% -poco más de 750,000- corresponden al municipio de Veracruz y la zona conurbana de Boca del Río. La ciudad de Veracruz es considerada como un puerto comercial por el manejo de carga<sup>74</sup>. El municipio y puerto de Veracruz pertenece a la región económica de Sotavento; sus fuentes principales de ingresos provienen del movimiento portuario y del turismo. Otras actividades comunes son la industria y la pesca. De acuerdo al INEGI en el II Censo de Población y Vivienda 2005, la población del municipio era de 512,310 habitantes, de los cuales el 2.01% de la población municipal se dedica al sector primario, el 24% al sector secundario y la mayor parte -67%- al sector terciario.

En el contexto administrativo, la autoridad municipal ha integrado a su administración una serie de reformas y modificaciones administrativas en los

---

<sup>72</sup> El regidor tiene como función primordial el desarrollo del municipio en diferentes áreas, como la educación, cultura, sanidad o transportes.

<sup>73</sup> Información demográfica 2005. Fuente: SEFIPLAN.

<sup>74</sup> De acuerdo al informe estadístico mensual de movimiento de carga, buques y pasajeros que proporciona la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y que se puede obtener en el portal de la misma Secretaría. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de <http://e-mar.sct.gob.mx/fileadmin/estadisticas/2007/marzo2007.pdf>



últimos 10 años; éstas consisten en adoptar algunas acciones y estrategias del sector privado al sector público. Los procesos de reforma han sido lentos en virtud de que enfrentan una serie de factores que dificultan el logro de metas, como una legislatura en constante oposición a cambios o una economía globalizada donde los productores locales reclaman su posición de antaño. En este espacio retomamos las características de la gestión en una organización pública mencionadas anteriormente e identificamos las siguientes aplicadas al municipio de Veracruz:

- a) Un entorno complejo por la necesidad de negociación y transacción con los diferentes sectores de la localidad, por ejemplo la autoridad ha tenido que negociar con los propietarios de camiones recolectores de basura para establecer las condiciones sobre las cuales podrán estos últimos facturar al Ayuntamiento.
- b) Son más vulnerables a las presiones de la sociedad; como por ejemplo, un puente que reclamaban los habitantes para unir el norte con el centro de la ciudad y que desahogara las vías de comunicación existentes; cuando la construcción del puente iba a la mitad (el diseño del puente se mostró a la ciudadanía, como actualmente se está presentando en los bajos del Palacio Municipal una maqueta del parque Zamora, al igual que en el Portal del Municipio), los colonos de la primera manzana donde iba a asentarse el final del puente impidieron que se realizara en esa manzana. El resultado, un puente prácticamente 'quebrado' con una terminación acortada y alcance disminuído a una calle.
- c) Por último, la determinación de sus objetivos suele ser confusa y plural; un objetivo planteado al inicio de este gobierno municipal, fue el de proporcionar seguridad a los habitantes a través de una Policía preventiva municipal. Después de conseguir mediante la gestión, que la policía dependiera del Municipio, haber invertido cuantiosos recursos financieros en su modernización, -como la adquisición de equipo, cambio de imagen y estructura- la policía municipal fue *regresada* como dependencia al gobierno del Estado a exigencias de este último.

Existen organizaciones funcionales similares tales como los municipios de Aguascalientes, Baja California Sur o Guanajuato mismos que se pueden consultar desde la referencia electrónica (en línea) <http://www.e-local.gob.mx/wb2/> recuperado el 1 de octubre del 2007. Las organizaciones reciben influencia del contexto político en que se desenvuelven.

Para el contexto político retomamos a Bobbio (2005) cuando hace referencia a los dos criterios básicos de la teoría política, uno basado en el interés (Aristóteles) y el otro basado en la legitimidad (Locke), ambos criterios con características axiológicas, sobre cómo debía ser el poder político y no como es. Difícil es hablar de valores y relacionarlos, con la libertad en la que deben vivir los pueblos, libertad de elegir, de opinar, de pensar y no con el poder político que impera en una localidad; a este respecto cito a Bobbio (2005) :

*“Desde el punto de vista de los diversos criterios que han sido adoptados para distinguir las diversas formas de poder, la definición del poder político como el poder que está en posibilidad de recurrir en última instancia a la fuerza (y es capaz de hacerlo porque detenta su monopolio) es una definición que se refiere al medio del que se sirve quien detenta el poder para obtener los efectos deseados. El criterio del medio es el que se utiliza comúnmente porque permite una tipología a la vez simple y clara, la llamada tipología de los tres poderes, económico, ideológico y político, o sea, de la riqueza, del saber y de la fuerza.” (Bobbio, 2005: 110)*

El autor refiere que el poder económico es aquel que se vale de la posesión de los bienes, sobre una situación de escasez para quienes no lo poseen y obligarlos a adoptar una cierta conducta; como ejemplo de quienes ostentan este poder en nuestro estudio podrían ser las Cámaras de comercio, de la construcción, etcétera, así como las asociaciones de restauranteros o de hoteleros, entre otros; estas asociaciones determinan costos, empleo o hasta el ingreso de los miembros donde no siempre está regulado por sus estatutos, llámense reglamentos, políticas o normas.

Para el marco de análisis político, es necesario saber que la ciencia política encuentra su centro en el comportamiento de un actor racional, el cual asume que

los procesos de las políticas suceden en fases (formulación de la política, decisión e implementación), basado en una visión en la que el tomador de decisiones primero analiza el problema y las alternativas y luego toma una decisión racional acerca de cuál opción deberá escoger.

La definición o hechura de la política se realiza en escenarios en los que existen diversidad de actores y ambigüedad en cuanto a las preferencias, información y estrategias tomadas. Los problemas, los actores y las percepciones no son elementos fortuitos en la política sino que son un derivado de intereses, metas y estrategias de los diferentes grupos de actores que la componen y que desarrollan la acción pública. En esta amalgama de intereses diversos y grupos de acción persiste un objetivo: hacer política.

La acción pública ha sido a lo largo de la historia un proceso de recomposición y ajuste del poder central del Estado; al respecto Cabrero (2005) escribe:

*“Como se ha visto, el tema que nos ocupa en esta investigación se estudia en el marco general de la acción pública, es entendido como un proceso en movimiento y en hechura permanente, en recomposición y ajuste a lo largo del tiempo. Con esta idea, la estabilidad, la inercia y el cambio se consideran componentes del análisis, y el foco de nuestra atención son la evolución, el ritmo y la orientación de la acción.”* (Cabrero, 2005:70)

Cabrero (2005) no sólo se refiere al espacio social sino a la prolongación o continuidad del ejercicio de poder. Por lo que en esta dimensión se estudian dos factores: a) el poder y su continuidad y b) la capacidad de liderazgo que ejerzan los actores, ambos considerados en el contexto de las características propias de la Región de Sotavento.

Otro tipo de poder es el ideológico, éste se refiere a la posesión del saber, en cualquiera de sus formas (conocimientos, información, doctrinas) para influenciar sobre el que no tiene saber e inducirlo a realizar o dejar de realizar una acción, negado a su propio juicio y a elegir por sí mismo. Por ejemplo los

sacerdotes, los filósofos, los científicos, los escritores; todos ellos influyen sobre una comunidad con base en sus intereses.

Por último, el poder político es el que utiliza como recurso la fuerza. Tanto el poder económico como el poder ideológico están ligados al poder político; por ejemplo en Veracruz, se había mantenido la misma línea política e ideológica hasta el año 1994 en que el último gobernante de esta línea política se convirtió en prófugo de la justicia. Para el siguiente año (1995), se dio la alternativa política con otra línea ideológica. La autoridad que tomó posesión en ese primer periodo de alternancia fue una figura pública del ámbito popular (guitarrista de un grupo musical) y llevó la gestión en forma novedosa para este municipio en aquel entonces.

El concepto de política como lo analiza Aguilar (2000) involucra un curso de acción -las decisiones y la operación-, más que un deseo o una acción individual o aislada, y cito:

*“una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones. Por una parte, la política que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones que, en razón de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen, es considerado idóneo y eficaz (o eficiente) para realizar el estado de cosas preferido. Es entonces una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores.” (Aguilar, 2000:25-26)*

La política es entonces, una acción de poder –ya que es una acción deliberada y calculada-, no importan los medios o recursos que se empleen, éstos estarán justificando cualquier acción en nombre de la política.

La evolución de la acción pública en América Latina y en la Unión Europea, de acuerdo a Cabrero (2003) ha tenido que ver con la transición democrática activa que les permitió elevar el desarrollo y bienestar en sus pobladores. En México y específicamente en el municipio de Veracruz, el gobierno local ha ampliado el ámbito de influencia a sectores de la población que antes no eran contemplados, como la prestación de servicios de salud especializados a los sectores más necesitados de la población; también han cambiado las estrategias de difusión de las acciones municipales y se han incorporado elementos del sector privado al sector público como la evaluación del desempeño a través de indicadores de satisfacción.

El marco institucional del estudio de caso que nos ocupa, nos lleva a un cambio significativo que se dio a mediados de la década de los noventa, cuando la filosofía política que había imperado durante más de 60 años llegó a su fin. Esta filosofía había nacido en 1929 cuando por invitación del general Plutarco Elías Calles se constituyó el Partido Nacional Revolucionario, integrado por grupos sociales y que pasarían a convertirse en organizaciones políticas. Fue en el año 1938 que este partido se transforma, mediante la declaración formal de la Asamblea Nacional Constitutiva, en el Partido de la Revolución Mexicana, como un partido constituido por campesinos, obreros, empleados públicos y el sector militar. Desde su constitución, era reconocido como el partido oficial a través del cual ascendían al poder todas las autoridades desde el presidente de la república hasta funcionarios municipales y representantes ejidales.

Casi a la par –en el año 1939-, se funda el Partido de Acción Nacional por Manuel Gómez Morín compuesto por empresarios, trabajadores, intelectuales, artistas, escritores y académicos, entre otros. Venían agrupándose desde 1926 como facciones revolucionarias para conformar una agrupación política diferente.

Para el año 2000, y después de décadas de lucha, llegó a la Presidencia de la República una filosofía diferente; esta misma filosofía había empezado a gobernar en el Municipio de Veracruz a mediados de la década de los 90 y continuaba hasta el momento de esta investigación. Sin embargo, los grupos legislativos y el gobierno estatal habían coartado las propuestas de modernización

para el municipio. Fue hasta la gestión administrativa 2005-2007 que se consolidaron acciones para modernizar los trámites municipales.

Y nos preguntamos ¿cómo ha evolucionado la lucha política en la entidad veracruzana?

La lucha política se ha dado entre diferentes contendientes de organizaciones que están identificadas con una ideología política en particular - llámese partido político, fundación o confederación-. Ellos han desarrollado estrategias de mercadotecnia o propaganda que los lleve a liderar en los diferentes sectores de la sociedad.

Para responder al cuestionamiento, habría que reflexionar sobre los cambios culturales que ha tenido la población y tal vez entonces se podría hablar de la evolución en la lucha política; derivado de lo anterior, diremos que no puede haber cambios culturales si la población aún carece de lo básico para vivir, para elegir, para opinar.

En nuestro estudio, se ha cuestionado la evolución y desempeño de los gobiernos municipales en los últimos años y observamos dos cuestiones principales:

- 1) la idea de modernizar los procesos funcionales internos y
- 2) la evaluación de los resultados de cada gestión a la vista de los actores externos; estas son cuestiones que han adoptado algunos gobiernos desde el siglo pasado.

#### V. a. i) Semblanza de la ciudad de Veracruz

El estado de Veracruz está localizado en la costa este de la República Mexicana; tiene una extensión territorial de 72,815 kilómetros y un litoral de 800 kilómetros de longitud -desde la desembocadura del río Pánuco hasta Coatzacoalcos-. Está conformado por 212 municipios, dentro de los cuales se encuentran los municipios de Veracruz, Boca del Río y Medellín mismos que conforman una zona conurbana de aproximadamente 515.24 kilómetros y que representa el 0.71% del territorio veracruzano.

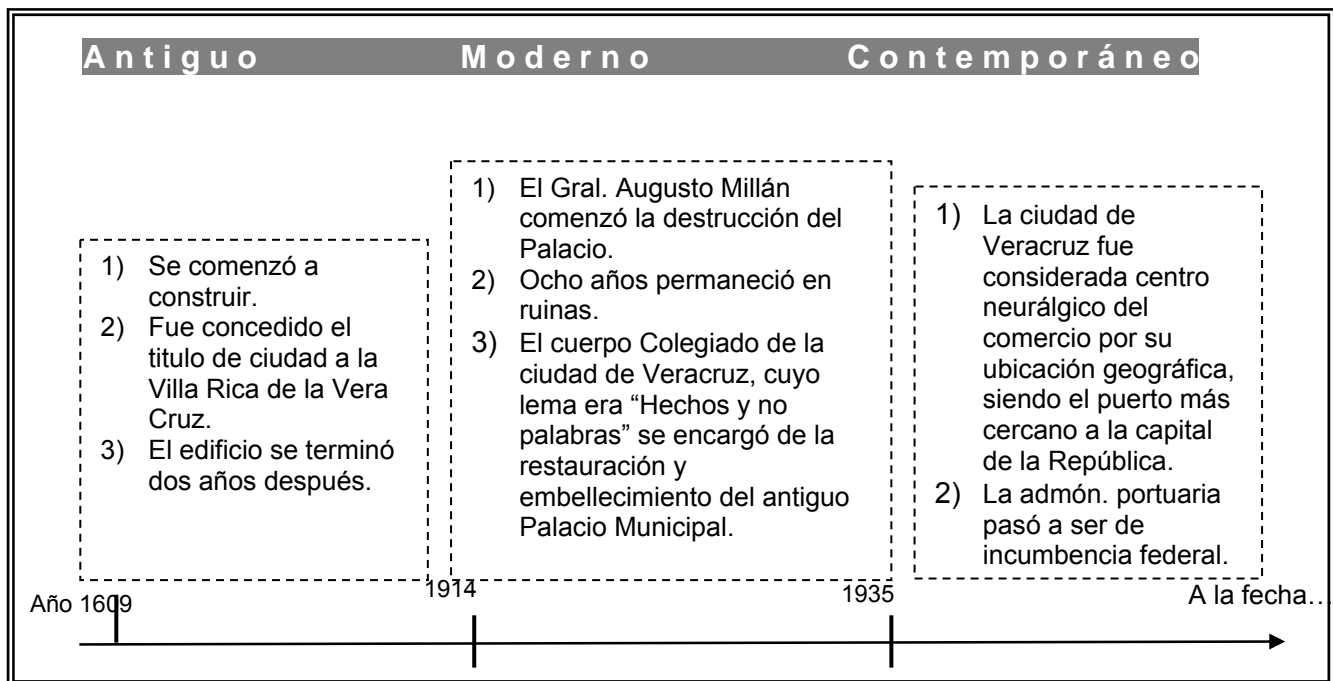
El municipio y puerto de Veracruz colinda al norte con La Antigua, al noroeste con Paso de Ovejas, al oeste con Manlio Fabio Altamirano y con Jamapa, al suroeste con Cotaxtla y Tlalixcoyan, al sur con Boca del Río y al este con el Golfo de México.

El Palacio Municipal está ubicado en el Centro histórico de la ciudad y puerto de Veracruz. Cuenta –al momento de la investigación- con 2,693<sup>75</sup> empleados, incluyendo el presidente municipal y regidores.

En el Municipio de Veracruz, el edificio que alberga el Palacio Municipal data del año 1609<sup>76</sup> en que se inició su construcción; la reseña histórica divide en tres periodos la vida del edificio que desde su fundación alberga los poderes legislativos y ejecutivos del municipio de Veracruz.

Estos periodos son: antiguo, moderno y contemporáneo y podemos visualizarlos en la figura 10;

**Figura 10**  
**Períodos y acontecimientos del Palacio Municipal de Veracruz**



<sup>75</sup> Este dato fue extraído de la lista de personal que se exhibe en el portal de la misma organización; aparecen: nombres, puestos y extensiones telefónicas.

<sup>76</sup> Información extraída de la Biblioteca Municipal de Veracruz V. Carranza y corresponde a la reseña Histórica del Palacio Municipal de Veracruz.

Elaboración propia.

El Palacio Municipal está ubicado en el Centro histórico de la ciudad, en la calle Ignacio Zaragoza S/N, esquina con la Calle Miguel Lerdo de la Colonia Centro. Parte de sus oficinas se encuentran en un edificio continuo llamado Trigueros en el que están instaladas varias Direcciones Administrativas<sup>77</sup>. A una cuadra de distancia se encuentra el edificio del Registro Civil.

Al inicio del trabajo de campo se hizo una revisión del estado tecnológico de las Direcciones y áreas administrativas, así como de las demandas de servicio, oportunidad y eficiencia.

De acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo 2005-2007, uno de los puntos básicos fue la sistematización de procesos, y la responsabilidad de la sistematización recayó en la Dirección de Sistemas, quien evaluó y diagnosticó las necesidades y requerimientos de cada dirección.

Producto de estos diagnósticos por área, fue la planeación y automatización de tareas en unas Direcciones y cambios de sistemas en otras; ambas dependían de la tecnología de sistemas que se pretendía utilizar. No hay que olvidar que gran parte de la tecnología que se introduce en una organización, esta influenciada en gran medida por los representantes de las marcas que se comercializan y el buen funcionamiento depende de la correcta aplicación que se haga de la tecnología, esto independientemente del entorno social, cultural, político y económico del lugar donde se va a introducir.

En el transcurso de esta investigación observamos que algunos sistemas y tecnologías empleadas, fueron adquiridos básicamente por gestores que vendieron la idea de sistemas empleados en otros ayuntamientos. Esta situación Powell y Dimaggio (2001) la explican de la siguiente manera:

*“La incertidumbre también es una fuerza poderosa que propicia la imitación. Cuando se entienden poco las tecnologías organizacionales (March y Olsen, 1976), cuando las metas son ambiguas o cuando el ambiente crea incertidumbre*

---

<sup>77</sup>Los funcionarios que forman el actual Ayuntamiento de Veracruz entraron en funciones el 1 de diciembre del 2004 y terminaron sus actividades el 30 de Noviembre del 2007.



*simbólica, las organizaciones pueden construirse siguiendo el modelo de otras organizaciones. Las ventajas de la conducta mimética son considerables; cuando una organización enfrenta un problema de causas ambiguas o soluciones poco claras, la búsqueda en otras organizaciones puede dar una solución viable con pocos gastos (Cyert y March, 1963).*

*El modelado, como usamos el término, es una respuesta a la incertidumbre. La organización de la que se toma el modelo puede no estar conciente de ello o puede no desear ser copiada; solamente sirve como una fuente conveniente de prácticas que la organización que las toma prestadas puede usar.”(Powell y Dimaggio, 2001:111-112)*

Esta definición corresponde al isomorfismo mimético, que tiene su origen en la incertidumbre y ésta a su vez en el desconocimiento. Cuando se comenzó a estudiar los sistemas que se implementaron, investigamos cuál había sido la fuente de información sobre la cual la autoridad decidió elegir los sistemas y la respuesta que encontramos fue: que estaba funcionando ya en otro ayuntamiento. De hecho algunas experiencias se encuentran documentadas y se explicarán en su oportunidad; pero no podemos dejar de comentar que la región de Sotavento y los veracruzanos tienen sus características propias, con influencia por su geografía (costa y clima cálido), cultura (su comida, creencias, costumbres) y educación diferente a los pobladores del centro o norte de la república.

#### V. a. ii) Antecedentes del Municipio

Tratándose de un municipio nuestro sujeto de estudio, es pertinente comentar que hay tres competencias o niveles de gobierno en México y son: a) competencia o nivel federal, b) competencia o nivel estatal y c) nivel o esfera municipal. En nuestro caso nos referiremos exclusivamente a la esfera municipal o municipio en México.

Para ubicar la procedencia del municipio en México, citamos:

*”El municipio en México, tiene su procedencia o raíz firme y estable, en las estructuras romanas y españolas, considerando que una de las finalidades al*

*crearlos, fue precisamente el que éste se convirtiera en un obstáculo para impedir los posibles excesos de una autoridad central.*

*La organización y desarrollo del municipio indiano, tuvo su origen en la necesidad de ofrecer organismos adecuados de gobierno a las poblaciones que se iban fundando en los nuevos territorios conquistados.*

*Este tipo de municipio, estaba ordenado conforme a criterios centralistas planeados desde la metrópoli, pero con el transcurso del tiempo fue sobreponiéndose a la ordenación legal o prescindiendo de ella. Dicho municipio estaba concebido como un organismo de gobierno para las ciudades fundadas y habitadas por españoles.*

*Cada ciudad formaba un municipio representado por su cabildo, bajo la superior dependencia del gobernador del territorio o del corregidor del distrito al que pertenecía.*

*Los órganos básicos eran: justicia, administración y regimiento. El cabildo se componía de regidores y una serie de oficiales y funcionaba de modo cerrado.”* (Oropeza, 2001:13-14)

De acuerdo a la historia, en el siglo XV la monarquía buscaba la unificación del poder político, religioso y centralizador, en una población abatida por las enfermedades y la pobreza. Para la edad moderna, el municipio español perdió su personalidad independiente y autonomía político-administrativa provocando la centralización del poder en el municipio.

El municipio en México surgió en el año 1519, pero se definió hasta el año 1810 en que se dio el movimiento armado de independencia; a partir de ahí, ha permanecido como parte de nuestras raíces. A este respecto se observa lo siguiente:

*“Para comprender en su exacta dimensión la norma constitucional y en particular el precepto que hace referencia al municipio, es necesario valorar aquélla como la síntesis de las aspiraciones jurídicas y políticas de un pueblo, toda vez que la Constitución representa los anhelos y esperanzas del pueblo por estructurar un régimen más justo, con libertad y respeto a la dignidad de la persona.”* (Quintana, 1999:22)

La figura en la época colonial eran las prefecturas, e históricamente se remontan a la Constitución Gaditana de 1812 –en esta Constitución se establecía la autoridad entre el gobierno central y el municipio-. Este documento estuvo vigente un año, en virtud de que en 1813 José María Morelos y Pavón convocó al primer congreso independiente; en este congreso se dio lectura al documento que llamó Sentimientos de la Nación en donde se resaltan los derechos humanos y la libertad. Este documento es el primer antecedente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las características en esta época fueron:

- la autoridad se consideraba inferior al poder central del Estado, pero con más poder que las autoridades municipales;
- las prefecturas se convirtieron en delegaciones de los gobiernos- para someter a los pueblos de regimenes dictatoriales-.
- las delegaciones pasaron a ser colonias y pueblos de América por medio de la Constitución de Cádiz.
- se crea la bandera nacional con el movimiento trigarante.

Para dar seguimiento a los hechos relevantes que originaron la constitución actual del municipio, se ha elaborado una síntesis en forma cronológica<sup>78</sup>, que a continuación se detalla:

- 1) La Constitución de 1814 –vigente hasta el año de 1824- comprenden las jefaturas, bajo el régimen de prefecturas y es conocida como la Constitución de Apatzingán.
- 2) Con la Constitución de 1824 –vigente hasta el año de 1835- se instaló el primer Congreso Constituyente y se inaugura la república federal con 19 estados y 4 territorios naciendo así el México independiente.
- 3) En el año 1835 se dieron las bases de las Siete Leyes que pondrían fin al sistema federal; un año antes se elaboró una nueva Carta Magna, llamada Bases Orgánicas de la República Mexicana.

---

<sup>78</sup> La información fue extraída del Instituto de Investigaciones Jurídicas, que conservan la originalidad de las publicaciones del Diario Oficial de la Federación. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 24 de marzo del 2009, de <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/>

- 4) En 1847 se establecieron las garantías individuales para todos los habitantes de la República Mexicana y se estableció de nuevo el federalismo –este documento estuvo vigente hasta febrero de 1857-.
- 5) En la Constitución de 1857 aparece por primera vez el término municipio, haciendo referencia al deber de los habitantes de cada municipio para cubrir los gastos públicos y a la necesidad de registrarse en un padrón; se establece la libertad municipal como institución constitucional dando pie a que cada municipio elija a sus propias autoridades. Esta Constitución fue aprobada por el congreso constituyente y tuvo vigencia hasta el año de 1910.
- 6) Posteriormente, en 1917 se aprueba la Carta Magna que actualmente nos rige; esta Constitución incluye la participación de la sociedad, la representación de los gobiernos federales y estatales, así como de los ayuntamientos, instituciones académicas y de investigación e instituciones públicas y privadas enfocadas al desarrollo municipal. Esta Constitución ha sufrido modificaciones en los años: 1953, 1969, 1977, 1986, 1989, 1990, 1993, 1994 y 1996.

Toda vez que se han expuesto los hechos cronológicos que dieron vida al Municipio, se citará la definición de municipio en la época moderna, y los elementos que lo componen:

*“Conjunto de habitantes de un mismo lugar o provincia, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento.*

*Entidad territorial de derecho público que tiene funciones, intereses y poderes propios.*

*Entidad pública que se convierte en un órgano de la administración indirecta del estado, por medio del principio administrativo de la descentralización.*

*Desde el punto de vista integrado, podríamos definir que:*

*El municipio mexicano se ha fundado con prácticas democráticas y es una entidad de nivel básico de gobierno, en el que se ejercita el sufragio popular y el manejo de los asuntos públicos relativos a una demarcación territorial determinada.” (Oropeza, 2001:21)*

De estos elementos se desprende que el municipio está compuesto por habitantes de un mismo lugar o provincia, con intereses y poderes propios, administrado por el estado.

V. a. iii) Marco Legal

La formalización del municipio está sustentada en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y se relaciona en sus artículos, con el siguiente orden:

- ✓ Artículo 3ro. de la Educación, relativo a las leyes para la distribución social y educativa en su fracción VIII.
- ✓ Artículo 31 fracción II y Artículo 36 fracción I y V de los deberes y obligaciones de los ciudadanos.
- ✓ Artículo 73 fracción XXV relativo a la educación, en cuanto al establecimiento de escuelas y su organización.
- ✓ Artículo 108 relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.

Los municipios, con el concurso de los gobiernos de los estados tendrán a su cargo los servicios públicos de:

- a.) Agua potable y alcantarillado
- b.) Alumbrado público
- c.) Limpia
- d.) Mercado y centrales de abasto
- e.) Panteones
- f.) Rastro
- g.) Calle, parques y jardines
- h.) Seguridad pública y tránsito
- i.) Los demás servicios que las legislaturas locales determinan, atendiendo a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios y a su capacidad administrativa y financiera.

Hay Leyes y reglamentos adicionales que se relacionan con los municipios, como la Ley Federal de la Planeación, Ley Federal de Deuda Pública, Ley Federal de aguas, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, Ley

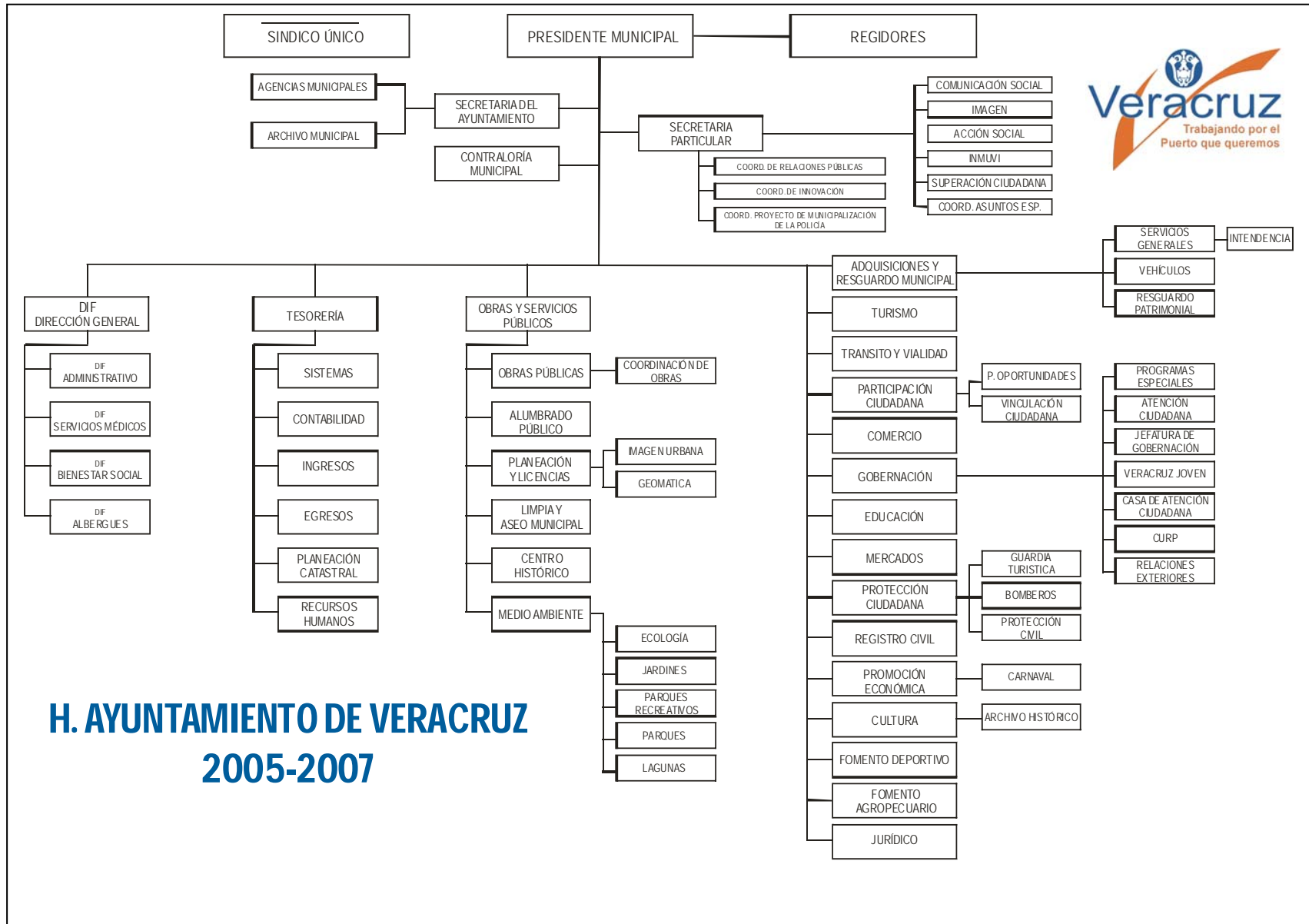
Federal de Obras Públicas, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, entre otras.

La figura política que las entidades federativas adoptarán, para su régimen interior, será la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y su organización política y administrativa, al municipio libre.

Los municipios se encuentran investidos de personalidad jurídica y manejan su patrimonio de acuerdo con la ley correspondiente. Los ayuntamientos, como autoridad administradora de los municipios, cuentan con facultades para expedir – de conformidad con las bases normativas que establezcan las legislaturas locales- los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

#### V. a. iv) Estructura organizacional

El Ayuntamiento de Veracruz está constituido por el Presidente Municipal, síndico único y 13 regidores, formando la comuna. Las regidurías están integradas por representantes de los partidos que han logrado una posición en la legislatura local de acuerdo al número de votantes. En orden descendente están los Directores y encargados de áreas administrativas, ésto se puede observar en la siguiente figura 11 que corresponde al Ayuntamiento de Veracruz.



Elaboración y base: Dirección de Sistemas

Como se puede observar en el organigrama, la Dirección de Sistemas depende funcionalmente de la Tesorería, fue a través de esta dirección administrativa que accedimos a la organización. El organigrama es la estructura formal de la autoridad municipal.

La formalización está relacionada con la definición de tareas en la organización y cito:

*”La formalización está ligada al grado de precisión según el cual se definen las tareas en el seno de la organización. Este grado de formalización puede determinarse por las características del trabajo, las reglas y los procedimientos que controlan lo que hacen los empleados. Pero se puede producir un proceso de pseudoformalización fuera del lugar de trabajo durante el proceso de formación de los empleados, antes de entrar a la organización.” (Wisner, 1993:34)*

La última dimensión, la centralización, es la capacidad de poder tomar decisiones en forma irrevocable, y una vez mas encontramos el poder como parte de la argumentación en la definición de una organización.

En el Ayuntamiento de Veracruz la organización está determinada por la complejidad y características de las tareas, por reglas, procedimientos y grado de responsabilidad. Su línea de autoridad es vertical, no compleja en cuanto a que esta formalizada por una legislatura.

En el contexto del estudio se expuso entre otras cuestiones, la base legal de los gobiernos locales en México, particularizando con información relevante de los municipios, detallando dentro de un panorama nacional, la ubicación de nuestro sujeto de estudio y cuáles son sus características geográficas. También se mostró el organigrama del Ayuntamiento de Veracruz y se dieron cifras básicas (como el número de empleados, los kilómetros de la zona conurbana) para contextualizar en un entorno específico esta investigación.

#### **V. b. Diagnóstico**

Al inicio del trienio 2005-2007, la autoridad municipal determinó elaborar un diagnóstico de las necesidades y problemas que existían en las Direcciones y



áreas administrativas del ayuntamiento; este diagnóstico consistió en un conjunto de informes provenientes de prestadores de servicios y de información recabada en la misma organización por la Dirección de Sistemas. Los informes dieron pie a la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2005-2007 del ayuntamiento de Veracruz<sup>79</sup>; a continuación mencionaremos brevemente una parte del contenido, como hilo conductor que desemboque en la investigación que aquí se presenta:

*“ ♦ Se diagnosticará, analizará y reglamentará de forma adecuada y actualizada en el marco del derecho, proporcionando una herramienta que conceda seguridad jurídica tanto a la autoridad como al ciudadano.*

*♦ Se modernizará la actividad municipal con los mejores sistemas de informática para aprovechar eficientemente los recursos humanos y materiales disponibles, fortaleciendo la administración local y evitando la discrecionalidad que con frecuencia degenera en corrupción”*

Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 30 de noviembre del 2007, de (<http://www.veracruz-puerto.gob.mx/general/pdf/pmd2005-2007.pdf>:8)

De acuerdo a la documentación analizada, planes, programas, minutas, acuerdos, los tomadores de decisión pretendían:

- ✓ eficientar los procesos municipales a través de la integración de información para brindar un mejor servicio al ciudadano,
- ✓ proporcionar transparencia en la asignación de recursos y
- ✓ modernizar los procesos administrativos.

Cabe mencionar que el diagnóstico realizado fue un estudio que se hizo al centro de la organización, desarrollado por una empresa privada ajena a la localidad.

Uno de los puntos focales del gobierno local, fue la modernización de los procesos administrativos. El Plan de Desarrollo Municipal dio lugar a las acciones que se concentraron en 5 ejes; sin embargo, para efectos de esta investigación

---

<sup>79</sup> La publicación de este documento se ubicó en el portal del municipio en su momento. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 30 de octubre del 2007, de <http://www.veracruz-puerto.gob.mx/general/pdf/pmd2005-2007.pdf> -página 8-

tomaremos sólo el primero, por tratarse de la instrumentación que se relaciona con el cómo, y cito:

*“1.-Establecer los mecanismos e instrumentos institucionales que permitan transparentar, eficientar y modernizar la gestión de la administración pública municipal y que apoyen el fortalecimiento de la democracia.”*

Del Plan Municipal y las acciones se desprende que, una de las estrategias de trabajo de acuerdo a lo definido por la autoridad, fue la modernización de la gestión administrativa a través de sistemas de información y como trasfondo, la legitimación del cambio. Además, recordemos que parte de la instrumentación estaba enfocada a modernizar la gestión municipal por lo que la autoridad optó por introducir nuevas tecnologías de información y comunicación, que derivara en una disminución del rezago tecnológico que imperaba en esta municipalidad.

Pese a que hubo una secuencia de actividades programadas por tiempos, no observamos que hubiera planeación de actividades o de objetivos. La planeación es importante para dar certeza al futuro; para alcanzar un resultado en forma óptima, hay que planear antes de ejecutar. El proceso de planeación de acuerdo a Gómez Ceja (1994) incluye: (a) analizar la situación presente, (b) la fijación de objetivos, (c) dibujar los supuestos, (d) plantear las alternativas y (e) tomar la decisión. Esto contempla la planeación de recursos materiales, físicos, humanos, financieros y técnicos. Sin una planeación, la incertidumbre para la organización es mayor.

#### V. b. i) General

La documentación que se estudió para determinar el diagnóstico de esta investigación provenía de: a) personal de cada área específica, b) personal de la Dirección de Sistemas y c) el estudio que efectuaron en forma externa prestadores de servicios. Dentro de la documentación estaba definido:

- ✓ el estado que guardaban los procesos,
- ✓ en orden de importancia, los más urgentes,

- ✓ de los más urgentes cuáles se podrían solucionar con el equipamiento adecuado.

Para tener un panorama general de la tecnología con la que contaba el ayuntamiento nos entrevistamos primero con el director de Sistemas.

En una entrevista abierta el director de Sistemas nos reveló cuáles eran las áreas más necesitadas de cambios tecnológicos, dicho de otra manera, las actividades cuya operación era obsoleta y que requerían con mayor urgencia un cambio favorable. Esta necesidad de cambio, provenía de la ciudadanía y se manifestaba a través de quejas por la falta de atención de alguna solicitud, o por la demora en el servicio del registro civil, o por la falta de seguridad e inclusive en el excesivo cobro de algunos prestadores de servicio. Las decisiones de las áreas que serían actualizadas fueron consensadas entre los directores de áreas y el alcalde; estos consensos quedaron asentados en minutas para asegurar, entre otras cosas el respeto a las decisiones tomadas y el asiento claro y puntual de los hechos. Al referirnos a las minutas y a los que la integran, el entrevistado nos dijo:

*“respetan lo que firma, si respetan los acuerdos verbales  
pero aquí lo mejor es hacerlo por escrito, porque en muchas ocasiones lo verbal  
hay veces que se desdicen. Entonces cuando ...  
cuando ya hay un papel de por medio...que hay una firma  
pues si se desdijo pos ya no tuvo oportunidad,  
o si entendió mal pues ya ni modo  
ahí estaba el documento donde si tu hubieras podido  
Reclamar o pedir que te aclararan.  
Al preguntar si ¿era mucho papel?  
No! No! por eso en términos concretos única y exclusivamente manejamos  
minutas que es lo que  
que básicamente son acuerdos.”*

Entrevista al Director de sistemas

Esta fue una de las primeras entrevistas, porque de aquí me introdujeron con los dos responsables, y me facilitaron las minutas para estudiarlas y observar las necesidades de las Direcciones y acuerdos tomados. En esta entrevista

también conocí los documentos de licitación de equipos –de estos documentos no tuve copias- pero eran convocatorias con lo reglamentario, por ejemplo, que fueran personas morales, o profesionistas que describieran claramente su producto, cuál eran sus datos fiscales, en el caso de las personas morales quiénes eran los representantes, fechas de entrega, costos, etcétera.

Ya hemos comentado que la necesidad del cambio provenía de la situación en que se encontraba operando el municipio, porque en comparación con otros municipios, los tiempos de respuesta eran lentos, muchos errores, y en la mayor parte de los casos no había seguimiento a las solicitudes, no había en otras palabras un sistema de información fluido y preciso, en el cual la autoridad pudiera confiar para tomar decisiones acertadas y satisficiera los requerimientos más urgentes de la sociedad, o bien, los que estaba obligado como municipio a proporcionar.

La pregunta ahora es ¿qué actividades y procesos estaban programados para recibir las nuevas tecnologías, y cuáles se incluirían en la investigación que aquí se presenta?

Dentro de la documentación se observó si las Direcciones y áreas administrativas debían sus problemas a:

- el desarrollo inadecuado de la actividad diaria -por ejemplo el mal empleo de herramientas, o procedimientos mal ejecutados-,
- o que fueran áreas conflictivas por su naturaleza (como Limpia pública).

Para decidir cuáles Direcciones se tomarían para la investigación, se estudiaron las dimensiones e impactos de la sistematización, además del elemento tiempo en que debía concluir la implementación de los sistemas.

#### V. b. ii) Por área específica de estudio

El diagnóstico general estaba definido: se requería un cambio en la organización soportado por sistemas fluidos, eficientes y modernos.

Dadas las características de la organización, el número de procesos y la complejidad de los actores, se seleccionaron áreas específicas que, dada la urgencia, requerían modernizar y reorganizar. Las áreas seleccionadas de

investigación fueron cinco específicamente, amén de la Dirección de Sistemas con la que siempre se estuvo en contacto; estas cinco áreas empezaron a funcionar con los equipos y sistemas, algunas en el año 2005 y otras a inicios del 2006.

Retomando la pregunta central, en esta investigación se analiza cómo se introducen e implementan las nuevas tecnologías en un municipio que, obedeciendo a la necesidad de actualizar los procesos burocráticos y convertirlos en una nueva gestión pública permitiera -a decir de los tomadores de decisiones- eliminar el rezago tecnológico y modernizar la operación municipal.

En cada una de las áreas se determinó: (a) al estado original que guardaban los procesos que aquí se ventilan, (b) cómo se efectuó el proceso del cambio, con todas las implicaciones y elementos involucrados –como la capacitación de los actores, usuarios con las nuevas herramientas- y, (c) cuáles fueron las áreas que alcanzaron las metas y objetivos propuestos, valorando el costo no sólo económico sino social que este cambio significó, por ejemplo, si el personal logró desarrollar habilidades para solucionar los problemas inherentes en su área.

En cada una de las áreas, las situaciones fueron heterogéneas desde el principio, donde la base para el cambio consistió en un marco legal como el Registro Civil, en el cual la firma digital aún causa controversia dentro de la legislatura, y otras áreas donde la problemática radica en la satisfacción y/o seguimiento de los requerimientos del sector más necesitado de la población, como los programas ciudadanos –Lunes ciudadano-. Estos escenarios son diferentes a los que se observan en el análisis de necesidades de la Policía, carente en su inicio de equipamiento y recursos tecnológicos.

El diagnóstico en todos los casos es complejo y sin embargo el propósito es el mismo, modernizar las actividades operativas a través de las nuevas tecnologías. Esto derivó, en la necesidad de implementar procedimientos que agilizaran el trabajo cotidiano, con herramientas donde el empleado se hubiera capacitado formalmente y pudiera sacar provecho de ellas, como por ejemplo: usar una computadora no sólo como máquina de escribir sino como una herramienta que maneja considerables volúmenes de información, a gran

velocidad y con un mínimo de errores, de tal manera que el buen uso y aprovechamiento de los recursos humanos y materiales se viera reflejado en el ciudadano, y que éste lo percibiera en:

- la disminución de errores por parte del empleado, que derivara en menor tiempo de espera para el ciudadano,
- ahorro de tiempo, al no tener que desplazarse a las oficinas, en algunos casos,
- el seguimiento a sus quejas o solicitudes, o bien
- la intervención oportuna de la autoridad.

Pero, ¿de donde proviene la modernización de los gobiernos? De la necesidad de una nueva organización del quehacer del estado; en los países de América Latina la 'nueva onda de innovaciones tecnológicas' la comenta Herrera et al (1994) cuando cita:

*“Fue Schumpeter quien propuso una teoría para explicar ese comportamiento cíclico de la economía. En su opinión la causa de ese comportamiento es la innovación tecnológica, que es promovida por los empresarios.”(Herrera et al, 1994:21)*

De acuerdo a lo anterior una de las causas que promueve la modernización se inicia de los empresarios, agentes con cierta cuota de poder para influir sobre los tomadores de decisión y promover el cambio.

Reflexionando en las dos causas –una nueva forma de gobernar y la presión empresarial- podríamos creer que no existe modernización o innovación tecnológica provocada por la demanda de los usuarios; sin embargo, lo que se encontró en esta investigación fue, que si bien es cierta la influencia que los tomadores de decisión reciben de los proveedores y empresarios, también es cierto que existe una necesidad que va más allá de la necesidad creada por los empresarios; sí detectamos en este caso que existe un rezago tecnológico en las actividades del ayuntamiento, errores múltiples, procesos duplicados, falta de

seguimiento a los problemas, que no sólo reflejan el mercantilismo sino una real necesidad social.

La falta de cultura informática se observó desde dos ángulos: primero, la visión del operador y empleado; y segundo, la visión de parte del ciudadano. Ambos actores son usuarios de sistemas, usuarios de las nuevas tecnologías, unos en la organización y otros fuera de la organización, pero en ambos casos, son usuarios de los sistemas, de las nuevas tecnologías.

Hay que considerar que la introducción de las nuevas tecnologías de información y comunicación puede variar en su grado de radicalismo, desarrollarse dentro de la organización, ser importadas, tener un impacto reducido, abarcar sólo una pequeña parte de la organización o incluir toda la organización, ser completamente nuevas y nunca haberse probado antes, o pueden ser sólo nuevas para una organización específica.

Cuando reflexionamos acerca de la posición real del ciudadano, quien es considerado siempre en los discursos pero excluído al suponer sus necesidades reales, observamos que la problemática detectada en un diagnóstico puede ser diferente cuando se contempla desde adentro (la perspectiva del tomador de decisiones) que si se valorara desde la óptica del ciudadano.

El trabajo de campo de esta investigación inició en el año 2005, con el levantamiento de información de procesos administrativos que contaban con equipo de cómputo para su operación, siendo éstos los que se muestran en la siguiente tabla 11.

**Tabla 11**

**Dependencias sistematizadas a inicio del gobierno municipal**

<b>Dirección o área administrativa</b>	<b>Aplicaciones</b>
Sistema municipal para el desarrollo integral de la familia	Escuelas y Dirección médica Albergues /bienes social
Tesorería ✓ Sistemas ✓ Contabilidad ✓ Ingresos ✓ Egresos ✓ Planeación catastral ✓ Recursos humanos	SIF  COI Control presupuestal/Fondo Fijo Egresos Catastro Recursos humanos
Obras y Servicios Públicos ✓ Obras y alumbrado público ✓ Planeación y licencias ✓ Limpia y aseo municipal ✓ Centro histórico ✓ Medio ambiente	Reportel  Reportel  Reportel
Imagen Turismo	Internet
Tránsito ✓ Licencias	Multas Tránsito Licencias
Participación ciudadana	Generación padrón, factura Manto, Obras de Manto, de padrón de INSEN
Educación	Pases de pago
Comercio/Mercados	Ambulantaje, mercados, arbitrios diversos, pases de pago
Protección ciudadana	Reportel

Elaboración propia con base en documentos internos<sup>80</sup>.

<sup>80</sup> Este cuadro se elaboró en base en el organigrama del Ayuntamiento de Veracruz 2005-2007 y en la información del inventario de equipos computacionales que nos proporcionaron de la Dirección de Sistemas.



Las aplicaciones son procesadas en el sistema AS/400<sup>81</sup>, con diferentes software de programación; fueron documentadas en formato de manuales de operación con la secuencia de las pantallas tal cual y se despliegan, así como una descripción del detalle de los campos; el seguimiento se da conforme a los botones de operación que se encuentran en cada pantalla y proporcionan las alternativas de acción en cada caso.

En la epistemología de la burocracia, el ciudadano no es el derivado o el remanente de una solución sino el sujeto principal de una reforma, de una política; el diagnóstico de las necesidades del ciudadano o de la problemática poblacional podría redundar en la eficiencia social.

Los problemas detectados en su inicio fueron jerarquizados y clasificados por orden de importancia, dando prioridad a aquellas áreas y Direcciones que requerían más urgentemente tecnología y sistemas para mejorar su atención a la ciudadanía. De estos requerimientos tecnológicos se concluyó lo siguiente:

- la Dirección de Limpia Pública requería un control sobre las rutas de los camiones recolectores, entre otras necesidades,
- la Dirección del Registro Civil era un área donde todas sus actividades de atención al público, como son los registros de actos públicos se realizaban por medio de máquinas de escribir, y los servicios, como la búsqueda de actas se realizaba en forma manual; en ambos casos se destinaba a un empleado a buscar el acta en libros y tomos del archivo del Registro Civil porque el ciudadano no recordaba su número de acta o el año en que se había registrado el evento. Aquí se requería eliminar el rezago de sistematización que tenía esta área.

---

<sup>81</sup> 'El servidor AS/400 es un ordenador de IBM de gamas baja y media, llegando a solaparse con los grandes host y con los pequeños servidores Windows y GNU/Linux para todo tipo de empresas y departamentos. Comercializado por primera vez en 1988, sigue fabricándose actualmente bajo el nombre de i5 (anteriormente eServer iSeries). Se trata de un sistema multiusuario, con una interfaz controlada mediante menús y comandos CL (Control Language) muy intuitivos que utiliza terminales y un sistema operativo basado en objetos y bibliotecas, OS/400. Un punto fuerte del OS/400 es su integración con la base de datos DB2/400, siendo los objetos del sistema miembros de la citada base de datos. Actualmente, con la denominación i5 (anteriormente iSeries), soporta otros sistemas operativos tales como GNU/Linux, AIX o incluso Windows en una placa Intel integrada, soportando también de forma nativa múltiples aplicaciones (como el Servidor Web Apache) antes reservadas a Windows o UNIX. Puede trabajar con los lenguajes de programación siguientes: RPG, ensamblador, C, Java, COBOL, SQL, BASIC y REXX.' Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de <http://es.wikipedia.org/wiki/AS/400>.

- Otra área que se necesitaba mejorar, era la Dirección de Programas de Atención ciudadana. Se requería que la sistematización coadyudara en la solución de problemas, que en ocasiones por falta de seguimiento, no se resolvían.
- La Dirección de policía preventiva, con un reto ante sí, para que a través de la sistematización, se auxiliara a la población en los problemas emergentes, tanto de seguridad a través de la policía preventiva como de protección civil.

Toda vez que se tuvo un panorama general, fueron dos los elementos sobre los cuales se decidió desarrollar la investigación:

- 1) el tiempo de implementación de las nuevas tecnologías y
- 2) las Direcciones que tienen contacto directo con el ciudadano.

El elemento tiempo se debió a que el periodo de gobierno es de 3 años, y sólo se contaba con la autorización de las autoridades actuales para desarrollar esta investigación en ese tiempo. El segundo elemento es que nos interesa conocer si el ciudadano se da cuenta de las mejoras, las acepta, las rechaza o simplemente no fueron relevantes a su percepción.

Con base en lo anterior, las áreas programadas para recibir las nuevas tecnologías y por lo tanto registrar un cambio fueron: a) Registro Civil, b) Atención ciudadana, c) Limpia Pública y d) Policía. La Dirección de Sistemas estuvo involucrada en todos los cambios.

La localización de los edificios donde se abordó el estudio de caso fue:

- a) el Registro Civil que está localizado a una cuadra del ayuntamiento,
- b) Atención ciudadana que se encuentra en el mismo edificio del ayuntamiento,
- c) Dirección de Limpia Pública que está a unas cuadras del centro histórico y centro de la ciudad,
- e) la Dirección de Sistemas que se encuentra en el edificio contiguo al ayuntamiento y por último,
- f) Policía que se localiza a la entrada de la ciudad, del lado norte.

Esta descripción se da, para efectos de contemplar la conectividad y los proyectos de comunicación que se deberían instalar.

#### V. b. ii. 1) *Registro Civil*

En este inciso se detalla el resultado de la investigación en la Dirección del Registro Civil. En este apartado comenzamos con información general, como la ubicación y su fundamento legal; éste último tiene la misma base que todos los gobiernos locales de la República. También proporcionamos el organigrama funcional y la situación previa a la entrada de las nuevas tecnologías.

Para comenzar diremos que la Oficialía única del Registro Civil del Municipio de Veracruz –Foto 1-, depende de la dirección General del Registro Civil del Gobierno del Estado; esta dependencia se ubica en la calle Benito Juárez S/N esquina con Morelos.

El Registro Civil tiene por objeto registrar y constatar los actos relacionados con el estado civil de la personas.

El Título Decimosegundo del Código Civil para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, corresponde al Registro Civil, en sus artículos del 653 al 764, donde se especifica que ningún otro documento ni medio de prueba es admisible para comprobar el estado civil, salvo los casos expresamente exceptuados por la ley; los trámites que se llevan a cabo en el Registro Civil son: <sup>82</sup>

##### 1) en defunciones:

- inhumaciones y cremaciones
- exhumaciones
- nichos
- depósito de cenizas

##### 2) en trámites diversos:

- constancia de inexistencia
- constancia de soltería
- de soltería para pensión

---

<sup>82</sup> Todos estos trámites se encuentran en la página Web con los requisitos, horarios y costos. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de <http://www.veracruz-puerto.gob.mx/tramites/registrocivil.asp?valor=6>

- de soltería para el extranjero
  - inexistencia extemporánea
  - pensión de viudez
  - inscripción de sentencia
  - búsqueda de actas
  - copias certificadas
  - notas marginales
  - traslados
- 3) en trámite de divorcios:
- divorcio administrativo
  - divorcio voluntario judicial con convenio
  - divorcio necesario
- 4) en trámite de matrimonios:
- bodas colectivas
  - matrimonios
- 5) en trámite para registros:
- reconocimientos
  - nacimientos
  - inscripción de actas
  - asentamientos extemporáneos
  - constancia de inexistencia y origen
  - adopciones

Estos trámites tienen su fundamento legal en Código Civil del Estado, Código de Procedimientos Civiles del Estado, Reglamento de Registro Civil del Estado y el Código Hacendario del Municipio de Veracruz. Dentro de los trámites, hay urgentes<sup>83</sup> y normales, con diferentes costos, ya que el primero se completa regularmente el mismo día.

En el diagnóstico para la investigación observamos que en el inicio del año 2005, el ciudadano que acudía al RC hacía fila para solicitar un trámite y muchas veces le faltaba alguna información -como el costo o el tiempo que tardaría su

---

<sup>83</sup> Los trámites urgentes se solicitan a las 08:00 horas y se recogen a partir de las 11:00 horas.

trámite- por lo que se hizo necesario que una persona orientara a la ciudadanía con información relativa a su solicitud. Se requería de un empleado que tuviera conocimientos de costos, tiempos, número de actos, requisitos de los mismos, y que atendiera comedidamente al ciudadano, porque ocasionalmente llegan ciudadanos que no saben escribir ni leer.

Las actividades se realizaban con máquinas de escribir mecánicas, y los controles eran manuales, por lo tanto, para cumplir con las metas trazadas en el Plan municipal era necesario:

- instalar un módulo de información en el edificio del RC y
- modernizar su operación.

La primera consistía en poner a una persona, dedicada a informar a la ciudadanía acerca de cómo realizar su trámite, qué requisitos necesitaba, cuál era el costo y cuántos días tardaba; esta persona debería encontrarse en un módulo de información, por lo que se debería gestionar la construcción del módulo dentro del edificio del RC.

Para el segundo, -modernizar la operación- se requería hacer una solicitud de equipamiento de computadoras, servidor, escáner e impresoras, capacitar al personal, instalar equipos y sistemas de comunicación, hacer pruebas y ajustes. Este era un gran cambio.

Pero, ¿cuál era el impacto de la sistematización? De acuerdo a la observación que realizamos, éste se debía reflejar en:

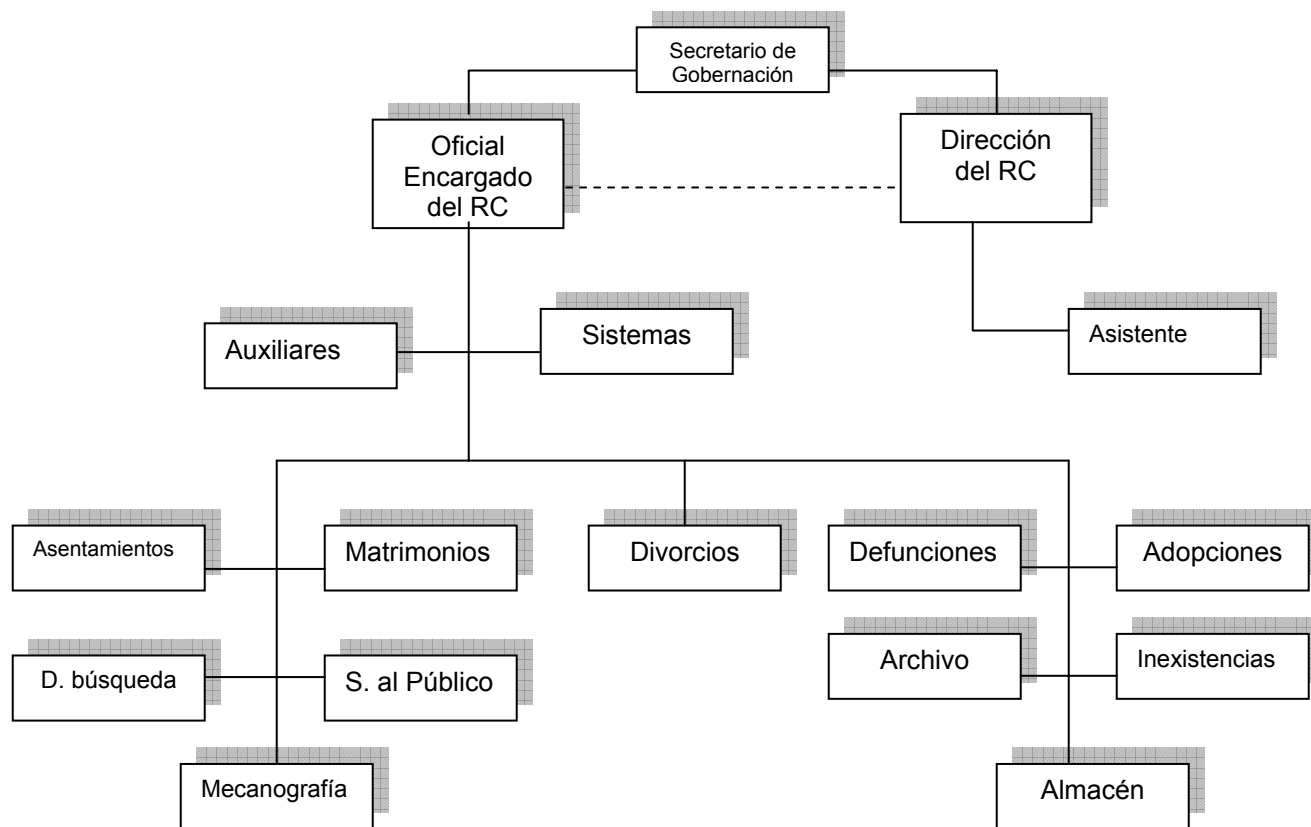
- el tiempo de respuesta al ciudadano,
- el ahorro de recursos humanos y
- la calidad del servicio

Al momento de hacer esta investigación, la Dirección del Registro Civil contaba con 52 empleados, incluido el Oficial mayor que es nombrado por el Gobernador del Estado y el Director del Registro Civil.

La estructura de esta Dirección se puede visualizar en la figura 14.

**Figura 12**

**Organigrama del Registro Civil**



Elaboración y base de información: Dirección del Registro Civil

Las áreas dentro de esta Dirección, están clasificadas por actividades, por ejemplo, el área de matrimonios o de búsqueda (de actas). Físicamente están casi todas las áreas en la misma ubicación o sala grande y se encargan básicamente de registrar los actos legales de los ciudadanos (nacimiento, casamiento, muerte, etcétera). El personal de las áreas o salas tiene el mismo nivel en la estructura organizacional, la única diferencia está en función de la antigüedad de cada uno.

A continuación se listan los tiempos empleados para la realización de trámites, en la tabla 12.

**Tabla 12**  
**Tiempo de trámites en el Registro Civil**

Nombre del trámite	Tiempo
Bodas colectivas	25 minutos
Asentamientos ordinarios y colectivos	10 días
Matrimonios ordinarios	26 minutos
Divorcios voluntarios	9 días
Reconocimientos y adopción plena	10 días
Inhumaciones	8 días
Exhumaciones y Nichos	97 minutos
Inscripción de actas	3 días
Fotocopias certificadas “Copias y Mecnografiadas”	3 días
Depósito de Cenizas	8 días

Elaboración y Fuente de información. Dirección administrativa del Registro Civil.

En virtud de que una de las prioridades manifestadas dentro del Plan de desarrollo municipal era modernizar los procesos a través de la sistematización; como parte del diagnóstico se evaluaron tiempos de respuesta y costos de trámites.

Para poder tener un número aproximado de trámites realizados debemos de contar con el total del ingreso por concepto y el costo unitario del mismo, por ejemplo:

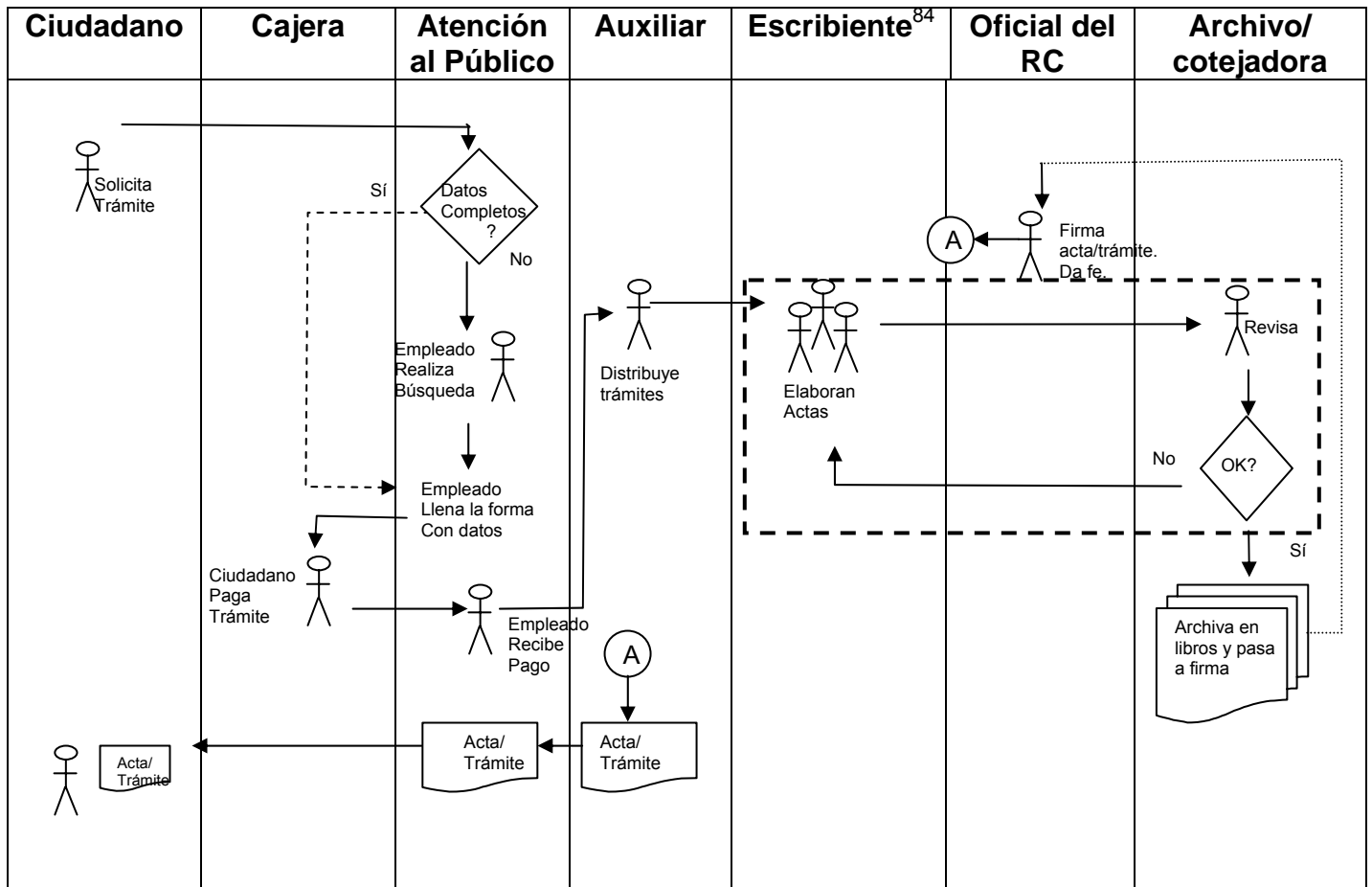
- Copia de actas expedidas= expedición de copias de actas –cta.  
4002-12-1-1- / costo unitario
- Si tenemos en el primer semestre del año 2005, un ingreso de \$ 2.195,930.00 por concepto de copias de actas expedidas a un costo

unitario de \$ 63.00, ésto nos da un total de 34,856 trámites por ese concepto, suponiendo que la mayor parte hubieran sido trámites normales.

Para conocer cómo se llevaban a cabo los trámites, se ha elaborado un diagrama de flujo por encargado / acción; el proceso que se ha diagramado es a partir de que el ciudadano solicita un trámite. Este proceso se ha descrito en la Figura 15 a través del Flujograma para la solicitud y resolución de trámites, donde se observa la secuencia de actividades, siendo el horario regular de lunes a viernes de 08:00 horas a 16:00 horas.

**Figura 13**

**Flujograma para la solicitud y resolución de trámites.**



Elaboración propia con base en el análisis de actividades.

<sup>84</sup> El término escribiente corresponde a la definición del puesto del empleado responsable de mecanografiar las actas, este proceso se realizaba en máquinas de escribir mecánicas. Las escribientes son generalmente mujeres.



El proceso se iniciaba cuando el ciudadano acudía a solicitar información y tenía que hacer fila, primero para conocer los requisitos, y después para solicitar el trámite; en repetidas ocasiones el ciudadano se formaba para hacer el trámite, porque desconocía qué requisitos le pedirían y en otras ocasiones, se formaba en la fila errónea.

Cuando el ciudadano no conocía su número de acta o no recordaba la fecha exacta del acto, solicitaba el dato y un empleado se dedicaba a extraer la información, buscando libro por libro.

Una vez que el ciudadano conocía los datos, llenaba su solicitud, y pasaba a la caja a pagar. Posteriormente regresaba con el empleado de atención al público y éste le daba la fecha de entrega de su trámite.

Una vez que el ciudadano entrega su comprobante de pago del trámite al empleado de atención al público, éste turna al auxiliar quien distribuye las solicitudes de trámites. Las solicitudes se pasan según la sala; hay empleadas dedicadas a un tipo de trámite específico.

El escribiente, mecanografiaba el trabajo que era revisado por la cotejadora<sup>85</sup>, si tenía errores era vuelto a mecanografiar hasta que quedaba correcto, entonces se pasaba a firma y asentaba en libros, para luego ser entregado a los empleados de atención al público, quienes a su vez turnaban al solicitante. En este proceso se repetía la maquila del escribiente-cotejador tantas veces como fuera necesario.

Las escribientes están organizadas por 'salas' que son los actos que realizan en el RC, no quiere decir que sea una sala en sentido literal. Las dos salas con espacio físico propio son reservadas para bodas y para actos del ayuntamiento, no se tiene entrada libre o abierta al público.

Al final de las salas, Foto 2. Vista panorámica de las salas, se encuentra del lado derecho una puerta donde está el archivo. Aquí están todas las actas que elabora el RC, en Volúmenes y Tomos debidamente empastados y cocidos. Este lugar es atendido por dos personas que son las cotejadoras, una tiene 14 años

---

<sup>85</sup> La cotejadora es la persona encargada de revisar palabra por palabra lo que mecanografió la escribiente; si es copia acude con el libro original a verificar que los datos sean iguales a los que están asentados en el libro.

como cotejadora y la otra empleada tiene 12 años en el ayuntamiento y 2 meses como cotejadora, una de ellas es profesional en Derecho.

En este inciso se ha definido desde el inicio el diagnóstico del Registro Civil, se ha complementado con el organigrama de esta Dirección y una descripción de las tareas que realizan los empleados; se ha proporcionado también una tabla de los hechos que se registran y el tiempo que tarda cada trámite.

#### V. b. ii. 2) *Lunes ciudadano*

En este inciso la investigación se ubica en las oficinas del lunes ciudadano y en los bajos del Palacio Municipal cuando se lleva a cabo este programa. En estas oficinas estuvimos utilizando las entrevistas a los empleados; y, por otro lado, los días lunes en el *programa ciudadano*, recurrimos a las encuestas con la ciudadanía. En este apartado trataremos de comprobar si es cierto que el sistema nuevo les permite dar seguimiento a los trámites de los ciudadanos y cómo se llevó a cabo la introducción de las nuevas tecnologías.

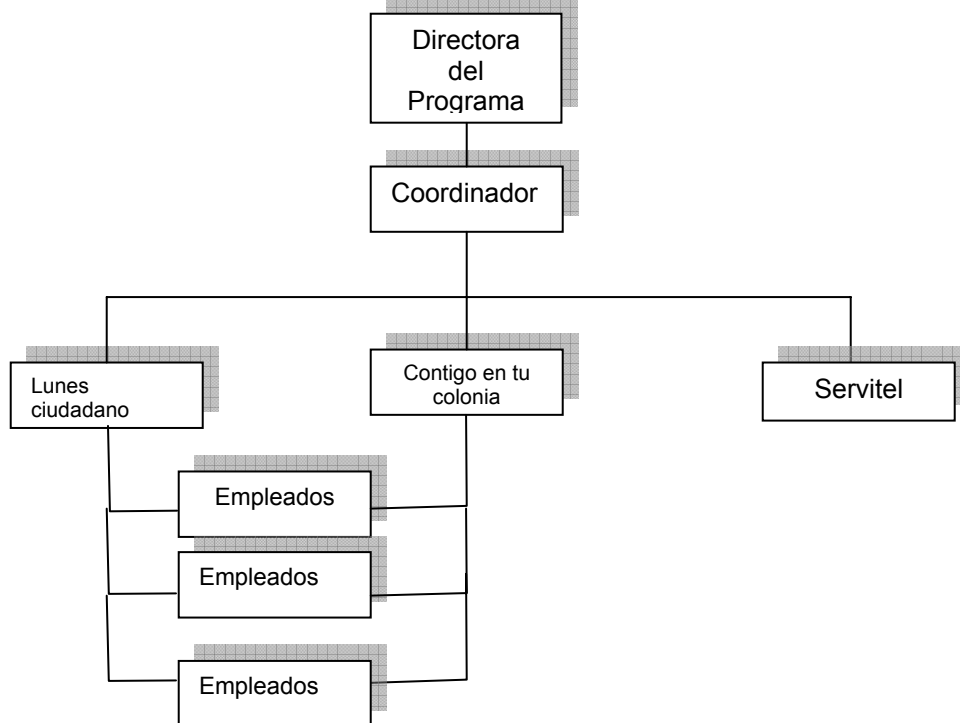
Lunes Ciudadano es parte de los programas permanentes de trabajo del gobierno local en turno; tiene como objetivo específico atender todas las solicitudes, quejas y peticiones de la ciudadanía –generalmente de la población de escasos recursos y marginada-, además de:

- 1 Establecer contacto directo con la ciudadanía,
- 2 Detectar necesidades y problemas de los ciudadanos,
- 3 Escuchar y responder en forma verás y oportuna a la ciudadanía,
- 4 Detectar fallas en los procesos de servicios públicos municipales,
- 5 Evaluar y dar seguimiento a la actuación de funcionarios municipales,
- 6 Invitar a participar a otras dependencias de Gobierno Estatal y Federal que sean de interés para la población.

Las oficinas donde se atienden los programas de Atención Ciudadana están ubicadas en la planta baja del Palacio Municipal. El horario regular de los empleados es de 08:00 a 16:00 horas; sin embargo los lunes, los empleados del área de Atención Ciudadana llegan más temprano, a veces desde las 06:00 horas ya que es responsabilidad de ellos la instalación de las mesas, sillas,

computadoras, impresoras y el sonido, en general la logística, para poder realizar su trabajo. El organigrama del área Atención Ciudadana se puede observar en la Figura 16;

**Figura 14**  
**Organigrama de Atención Ciudadana**



Elaboración propia en base a la información de la Dirección Atención ciudadana

A nivel funcional, los empleados se apoyan al realizar sus trabajos, no hay jerarquías o distinciones por nombramientos de puestos, independientemente de la antigüedad, nombre del puesto o salario, con excepción de la funcionaria responsable. En esta área son 13 empleados. En el horario de 08:00 a 09:00 horas se distribuyen las ayudas que el ayuntamiento esté proporcionando a la población más desprotegida en ese momento, pudiendo ser: despensas, sarapes, láminas de asbesto o alguna otra ayuda.

A partir de las 09:00 horas se atienden todas las quejas y solicitudes de servicio público, incluyendo las solicitudes de Agua y saneamiento, -esto no depende del ayuntamiento pero ha colaborado en el combate a la problemática de SAS, canalizando todas las quejas de esta Dependencia-.

¿Cómo se hacía el proceso de detección de problemas municipales en

años anteriores?

En este caso específico, no sólo nos remitiremos al periodo de gobierno municipal anterior, sino se describirá desde que la actividad de recepción de quejas se hacía en forma manual, sin formatos preimpresos u horario determinado. Esta información fue proporcionada por el personal que tiene más de 2 periodos de gobierno desempeñando esta actividad.

Hace poco más de 8 años, el proceso de recepción de quejas o solicitudes se hacía en hojas sueltas; el empleado escribía la solicitud o queja en el Módulo, al final del día, elaboraba los memorándums dirigidos a las diferentes áreas y los repartía. También registraba en un libro florete los memorándums que distribuía para que -en su caso- se pudiera tramitar una solución.

Por lo tanto, era responsabilidad del empleado que recibía la queja:

1. hacer el memo,
2. distribuirlo,
3. asentarlo en su control que era el libro florete y
4. en su caso, tramitar la solución.

La información que se registraba en el libro florete era número de oficio, número de folio y la queja.

La atención al público era todos los días, es decir, cualquier día de la semana el ciudadano podía acudir al Palacio Municipal, a poner una queja o solicitar un servicio. En ese entonces, los empleados entraban a las 09:00 horas y salían a las 15:00 horas y regresaban a las 18:00 horas y salían a las 21:00 horas.

En estos procesos no había estadística de servicios, ni seguimiento de si había sido cumplida una queja o estaba pendiente; la autoridad o el funcionario a veces no se enteraba de las necesidades y carencias reales de la población.

Las quejas y solicitudes frecuentemente no se solucionaban, los memorándum se perdían en el camino, no había un seguimiento en las quejas ni se podía verificar si una solicitud ya había sido cubierta. No se conocía qué tan bien o mal funcionaban los responsables de área, toda vez que hubieran recibido las quejas levantadas directamente de la ciudadanía.

Para dar seguimiento adecuado a las quejas recibidas, era necesario tener

un proceso para que, desde al momento de ser recibida y registrada una queja o solicitud de servicio pudiera ser vista en el área correspondiente. Esto sólo se podría lograr a través de la tecnología de información y comunicación; donde por un lado, a través de un sistema se capturarán los datos, y por el otro lado, el responsable de área pudiera ver esa misma información en otra ubicación física. Esto es, en un mismo edificio se pudiera ver la misma información -intranet-.

En el diagnóstico se determinó la necesidad de un sistema en base de datos web, al que accesarán todas las Direcciones, por niveles de seguridad, para que cada Dirección viera lo que le correspondía a su área y a su vez pudieran actualizar, si ya había sido completada la solicitud.

En este inciso se comentó que hay requerimientos y necesidades que se han ido subsanando en el transcurso de los años; podemos remarcar que no hay una definición puntual de esta área, ya que se encarga de la logística de todo el ayuntamiento y no se le justifica como un área de servicio a la ciudadanía, sin embargo como se observó en el diagnóstico, la falta de un sistema fluido y sencillo para los funcionarios no da el soporte al seguimiento y solución de la problemática ciudadana.

#### V. b. ii. 3) *Limpia Pública*

En este inciso se muestra la operación y diversas situaciones que se encontraron en la Dirección de Limpia Pública; esta Dirección es catalogada dentro de los gobiernos locales, como una de las áreas más difíciles en cuanto a su administración.

En esta área se recibió nueva tecnología con el objeto de llevar un control más puntual y exacto en el servicio de los camiones recolectores.

Para realizar el estudio en esta área, me trasladé a las oficinas de la Dirección de Limpia Pública y conocí además el lugar donde actualmente se encuentra el relleno sanitario. Primero se recurrió a la documentación general de lo que hace esta Dirección y posteriormente se realizaron entrevistas a Directores, coordinadores, supervisores, secretarías y empleados.

De la documentación se obtuvo la información relativa a programas específicos de recolección y clasificación de basura, al tratamiento de los residuos sólidos en el relleno sanitario y del Sistema de Control de Camiones de Limpia Pública.

En cuanto a las funciones de la Dirección de Limpia Pública (DLP) son once y están definidas claramente en el Reglamento del mismo nombre, fundamentado en el artículo 115 de la Constitución Política de estado de Veracruz-Llave, artículo 71 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, Artículo 34 y fracción XIV del Artículo 35 para reglamentar todo lo relativo a la prestación de los servicios públicos.

Las líneas de acción para esta Dirección se encuentran documentadas en el Plan Municipal de Desarrollo siendo las siguientes:

- ✓ Programar el trabajo con base a los tiempos y turnos,
- ✓ Lograr una adecuada rotación de rutas,
- ✓ Determinar, revisar y aprobar periódicamente la tarifa por turno de servicio,
- ✓ En caso de renta de maquinaria supervisar y validar las horas de servicio,
- ✓ Revisar, validar y aprobar las facturas de prestadores de servicios y
- ✓ Atender con prestancia los reportes que hace la ciudadanía vía telefónica, personal o por oficio y a través de la participación ciudadana.

Al momento de realizar este estudio, la Dirección tenía registrados:

- 25 camiones de volteo<sup>86</sup> para la recolección (hay tres turnos<sup>87</sup> de recolección durante el día),
- 52 compactadoras<sup>88</sup>,
- 3 retroexcavadoras que cubren dos turnos y
- 4 bulldozer.

---

<sup>86</sup> No son vehículos del Ayuntamiento, son varios concesionarios, de acuerdo a la información que proporcionó el Director de servicios administrativos.

<sup>87</sup> Cada turno sale con una cuadrilla de barrido apoyando al camión recolector. Los turnos son a las 06:00 horas, 14:00 horas y 18:00 horas

<sup>88</sup> Este número es de acuerdo a los registros publicados por el Ayuntamiento en la página de Internet

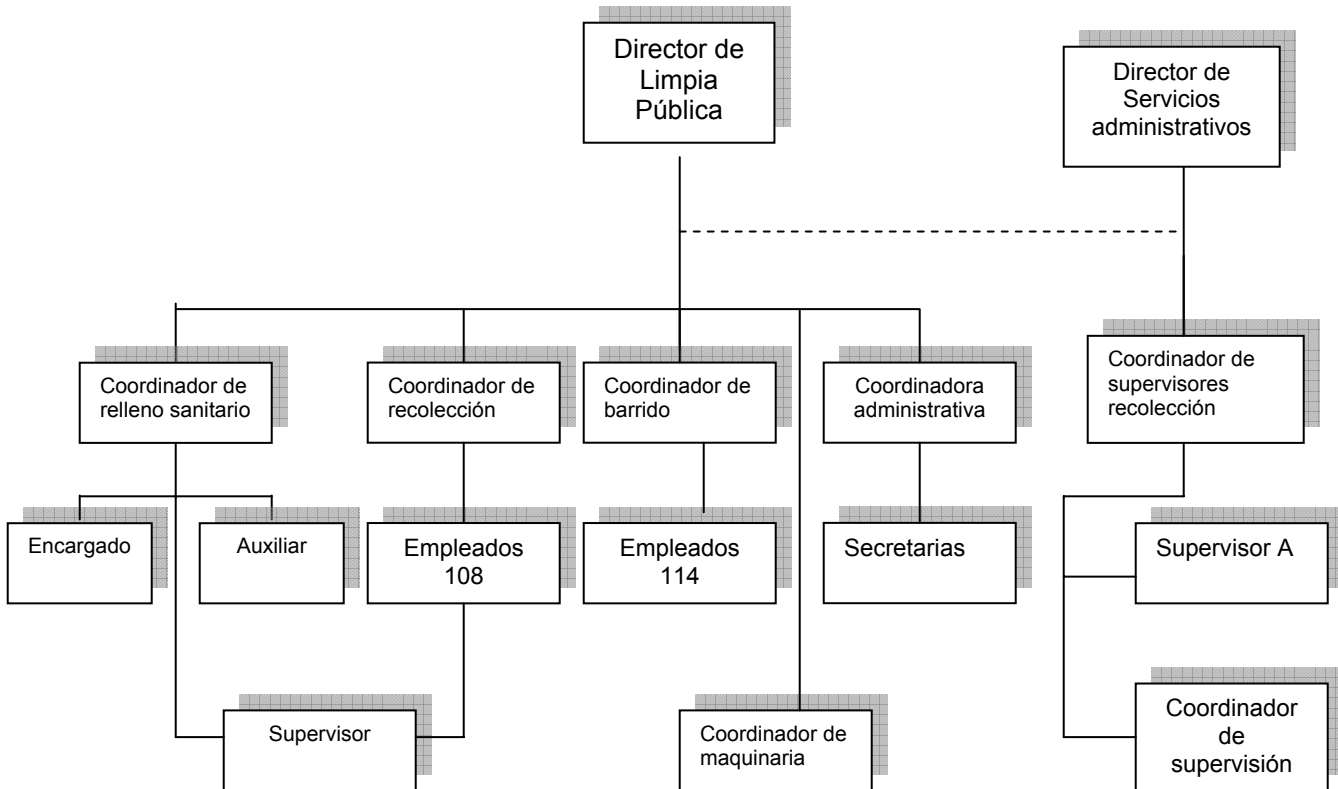
Las funciones que el personal ejecuta van de acuerdo al lugar donde se encuentra su centro de trabajo; hay personal en relleno sanitario trabajando en dos turnos, de 06:00 horas a 20:00 horas de lunes a viernes y sábado sólo un turno. El personal sindicalizado trabaja regularmente en 43 zonas o rutas -4 personas por cada zona-, un responsable, dos vaciadores y un campanario; parte de su trabajo consiste en separar de la basura el plástico, el cartón, las latas, el aluminio y la madera para comercializar.

La Dirección de Limpia Pública es una de las áreas con mayor personal; por ejemplo, el Coordinador de recolección tiene a su cargo 108 personas, repartidas en cuadrillas por 27 zonas de la ciudad. Vale la pena comentar, que el personal que fue entrevistado, es personal de base y personal de confianza.

Esta área tiene 2 Direcciones (una general y una administrativa), ambos funcionarios reportan directamente al presidente Municipal; de las Direcciones dependen 4 coordinaciones operativas y una administrativa (esto se observa mejor en la figura 17 que corresponde al organigrama); como otras Direcciones, tiene procesos administrativos, elaboración de reportes y controles internos propios de la actividad principal y que no han sufrido alteración en la forma de desarrollarse.

En esta Dirección se investigó la parte correspondiente al registro de camiones que hacen la recolección de basura, ya que en este proceso se introdujeron las nuevas tecnologías.

**Figura 15**  
**Organigrama de la Dirección de Limpia Pública**



Elaboración propia con base en información de la Dirección de Limpia Pública

La Dirección de Limpia Pública tiene sus oficinas en una especie de galerón, su ubicación física se ha mencionado previamente en el mapa; entrando en el lado derecho están las oficinas del personal sindicalizado, y al fondo está el área administrativa, con los directores y coordinadores; en esta área está el control del radio desde donde se comunican entre supervisores y coordinadores. A la Dirección entran autos particulares y además se guardan las herramientas de los recolectores y la moto-aspiradora.

Los empleados que se encargaban de registrar las rutas que hacían los camiones recolectores ya no son los mismos. El personal que actualmente se encuentra en ese lugar fue con el que se estableció contacto y que se entrevistó para conocer: 1ro. las razones que llevaron a desear un cambio en el proceso y 2do. cómo se hace ahora este registro de los camiones recolectores.



El personal a cargo de la asignación de rutas a los camiones recolectores, comentó que no había control en los registros, que los camiones registraban el inicio de la ruta y se iban al registro sanitario a descargar sin haber terminado su recorrido; comentó que frecuentemente la gente reportaba a los camiones parados sin hacer nada.

¿Cómo se desarrollaba el procedimiento para el registro de rutas de recolección que realizaban los camiones prestadores del servicio?

El proceso administrativo consistía en llevar un control manual (kardex); cada empleado de cuadrilla asentaba en una hoja: nombre, firma, hora de inicio de ruta, número de ruta y turno de trabajo. Cuando se llenaba el camión, se encaminaban a las afueras de la ciudad para ir al relleno sanitario, a vaciar el contenido del camión recolector; en la entrada del relleno sanitario hay una caseta, donde un empleado municipal recibía y registraba la hora y el camión que iba a vaciar la basura. El chofer del camión podía ir tantas veces como se llenara su camión hasta terminar su turno de trabajo.

En las oficinas se concentraban las hojas donde firmaban y elaboraban sobre esta base su reporte; el prestador del servicio (el dueño del camión) hacía su factura y la llevaba a cobrar a las oficinas. Ya en las oficinas revisaban facturas contra reportes y de esta manera se pasaba a la Dirección de Egresos para su pago.

En el periodo anterior de gobierno municipal, era sólo uno el prestador de servicios, un solo dueño de los camiones recolectores; fueron del dominio público los problemas de adeudos al prestador de este servicio debido a los excesivos cobros –a decir de la autoridad en aquel entonces- que éste hacía al ayuntamiento. Actualmente, el gasto municipal por concepto de Limpia Pública es de poco más del diez por ciento del gasto total; por ejemplo, en el año 2006, el total de egresos en el municipio fue de \$ 1,007, 386,429.00<sup>89</sup> del cual \$ 101, 305,689.00 corresponde a esta Dirección. El alto costo de esta Dirección fue uno de los motivos que propiciaron los cambios en los procesos de registro para los prestadores de servicios.

---

<sup>89</sup> Información extraída de los estados financieros consolidados de la Tesorería Municipal

¿Cuál fue el diagnóstico entonces, en esta área? La necesidad de un control, más exacto y sin errores, en el trabajo que realizaban los prestadores de servicios; hacer confiable la información registrada diariamente en los turnos de recolección. Sobre esta base, la autoridad municipal consideró que podía disminuir el cobro a través de sistematizar la función principal, que consiste en el servicio de recolección de basura.

Una respuesta a esta solicitud la obtuvo de los proveedores de software con un sistema que registrara desde el lugar donde comienzan los camiones el inicio de su ruta hasta que llegan al relleno sanitario para ser vaciados; un registro donde no interviniera la mano del hombre. Y en este punto nos preguntamos: ¿Cuál es la tecnología y/o sistema que le permitiría llevar el control de rutas puntual y confiable?

En las Direcciones administrativas expuestas, se ha tratado de dar una explicación de comportamientos, así en este caso, el sustento del comportamiento que de antaño se observaba, creemos que estaba fundamentado en la doctrina de Hood y Jackson (1997) de preferir unidades de organización privadas o independientes para realizar el trabajo, y cito:

*“A3: Preferir unidades de organización privadas o independientes*

*A3 afirma que las unidades de organización privadas o independientes deben preferirse a las burocráticas públicas para la prestación de servicios, siempre que ello sea posible, lo cual ocurre con mayor frecuencia que lo admitido por los defensores de A1 o A2”*.<sup>90</sup>(Hood y Jackson ,1997: 171)

Aclaran los autores que aún cuando sea requerida algún tipo de intervención pública, sería mejor considerar la contratación de un servicio privado, aunque se pagara con bonos o algún tipo de subsidio –ninguna de las formas de pago aplicaba en este caso de Limpia Pública-.

Como se ha expuesto, debido a los cobros excesivos del único prestador de servicios y a la falta de control de la administración, la autoridad en turno optó por

---

<sup>90</sup> Dentro de las doctrinas tipo agencia, la A1 es igual a usar la burocracia pública clásica y A2 implica usar la burocracia pública independiente.

someter a licitación los servicios de recolección, a lo cual concurren propietarios de camiones de varias corrientes políticas. Al momento de elegir cuáles estaban con su reglamentación en orden, se llegaron a generar fricciones ya que en algunos casos, usaban más los servicios de algunos camiones que de otros, esto de acuerdo a las preferencias, relaciones o posiciones políticas dentro de la misma organización, pero no se evaluaba quién daba mejor servicio a mejor costo.

En este inciso se ha detallado cuáles eran los requerimientos de esta dirección, donde las relaciones de poder eran determinantes para el buen funcionamiento, pensando –los responsable de esta área- que se cubrirían con la tecnología.

#### V. b. ii. 4) *Policía Municipal*

En el Plan Municipal de Desarrollo de la presente administración municipal se hace alusión al establecimiento de bases, en cuanto a la seguridad del ciudadano, con la idea de garantizar una respuesta oportuna a sus requerimientos de seguridad pública; esta fue la justificación para que desde el inicio del gobierno municipal actual, éste gestionara ante el gobierno del Estado, la municipalización de esta corporación.

La Dirección General de Policía Municipal -DGPM- preventiva se municipalizó el primero de octubre del año 2005, y desde entonces se emprendieron las acciones tendientes al cambio.

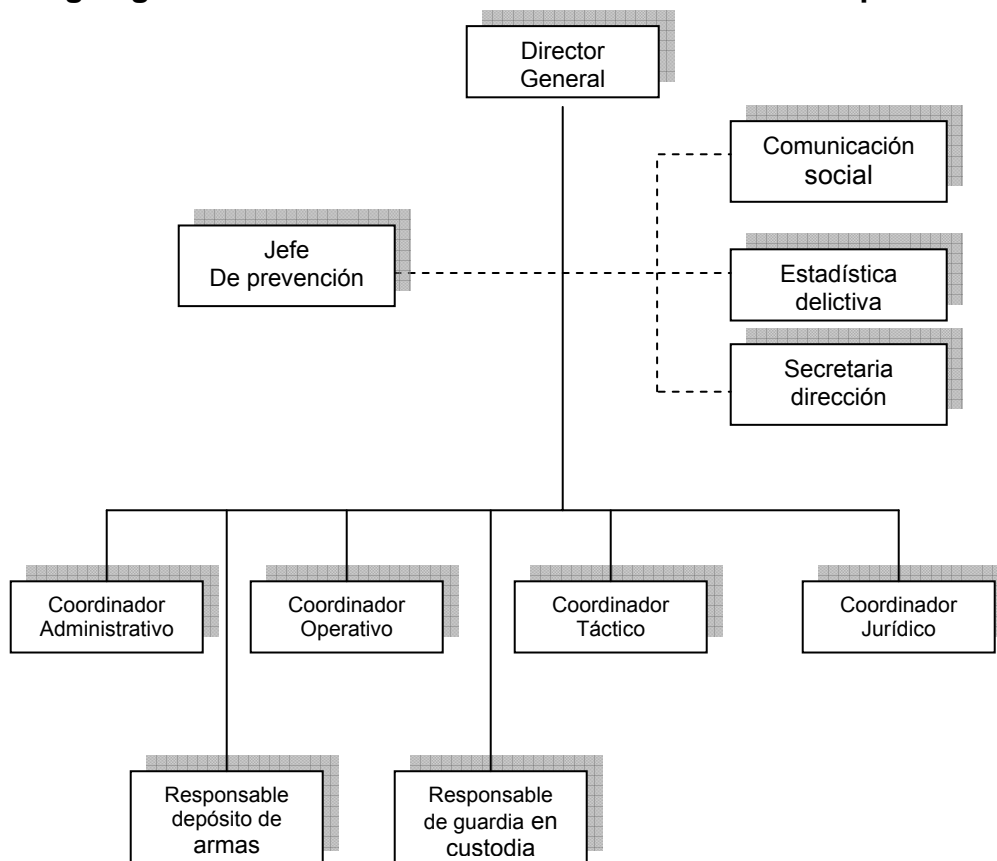
La DGPM fue modificada en todos los aspectos: en reglamentos, instalaciones, acciones, personal, y tecnología –que es nuestro sujeto de estudio-. Aquí nos volvemos a preguntar ¿Cómo ha sido el proceso de gestión para modernizar a la policía?

La respuesta no es simple, ni ha sido responsabilidad de una sola persona.

El primer contacto que se tuvo en esta Dirección, fue directamente con el Director General, quien es una persona con formación militar y amplia experiencia en el área de seguridad pública; tiene en su haber el diseño de otros cuerpos de Seguridad.

El Director nos introdujo con el Coordinador Administrativo, quien nos facilitó los documentos correspondientes al Manual de Organización de la DGPM y donde se representa el Organigrama que se presenta en la figura 18.

**Figura 16**  
**Organigrama de la Dirección General de Policía Municipal Preventiva**



Elaboración y base de información .Coordinador Administrativo.

Dada la amplitud de esta Dirección, consideramos ir abordando el estudio por Coordinación, con la idea de puntualizar claramente los equipos que se han adquirido y cómo han estado funcionando.

Desde el año 1994 la policía era intermunicipal, -en su sistema de operación estaban unidos los dos municipios: Veracruz-Boca del Río-, al ser intermunicipal dependía del gobierno del Estado; por gestión de la autoridad local –en el año 2005- pasó a ser Policía Municipal de Veracruz. Hay que comentar, que la mayoría de las Policías en el Estado de Veracruz son municipales.

La pregunta era: ¿qué se necesitaba para modernizar a la DGPM toda vez que había sido municipalizada? Para modernizar a la Policía no sólo se requería de nuevas tecnologías, sino de un cambio en los procesos que facilitara y promoviera el óptimo aprovechamiento de los nuevos recursos. De acuerdo al diagnóstico, los cambios que se requerían iban desde: **a)** una nueva mentalidad en todos los elementos policíacos, **b)** reglamentación actualizada, **c)** nuevas tecnologías, **d)** nuevos sistemas, **e)** equipamiento táctico y **f)** una reorganización. Estos requerimientos detectados en el diagnóstico se pueden observar en la tabla 13.

**Tabla 13**  
**Diagnóstico de la DGPM**

Diagnóstico	Acción propuesta
Reglamentación	Definición de reglamentación en el marco del derecho que sentara las bases para la correcta ejecución de las labores de los elementos policíacos.
Capacitación	Proporcionar capacitación continua que diera al policía una concepción renovada de su ética, concientizándolo en su labor de ayuda y protección social.
Instalaciones adecuadas	El diseño, remodelación o construcción -en su caso- de instalaciones adecuadas para: la recepción y resguardo de detenidos, el desarrollo de las actividades laborales y físicas/recreativas de los elementos de la corporación.
Equipo de audio y video	Instalación de equipo, -con cámaras antibandálicas- que permitiera el registro del detenido desde que va ingresando hasta que sale.
Equipo de computación	Adquisición de equipo de cómputo que permitiera registrar y almacenar la información de los detenidos, en medios electromagnéticos.
Base de datos	Adquisición de software de base de datos para administrar la información de la corporación.

Equipo GPS	Adquisición de equipo GPS en las patrullas para la rápida localización de las mismas.
Equipo táctico	Diseño y preparación de un equipo táctico de la policía.
Equipamiento	Adquisición de equipo moderno para la defensa y protección de los policías.

Elaboración propia. Base de información: Coordinador jurídico.

Eran tantos los requerimientos y tan poco el tiempo que resultaba difícil de creer que se pudieran llevar a cabo los cambios.

En este inciso, se ha planteado el diagnóstico por área de estudio, resultando que la necesidad de cambio en cada una era diferente por razones disímiles, resultando que el proceso de cambio en cada una de ellas fue diferente.

#### **V. c. *Proceso de cambio***

Para comenzar este inciso, nos parece pertinente retomar las características del cambio de paradigmas de Barzelay (2000), cuando escribe que los reformadores ponen el gobierno al servicio del interés público. Sobre esta misma idea, las Direcciones administrativas trataban de realizar sus actividades, sus rutinas y formas de trabajo con las nuevas herramientas; la forma de trabajo se debía orientar no sólo para lograr resultados concretos y visibles, sino para legitimar las acciones de los funcionarios.

Barzelay (2000) establece dos modelos básicos: el burocrático y el posburocrático. La forma en que actualmente se desarrollaban las actividades, por ejemplo en el RC, nos llevó a observar que no era una forma única de desarrollar las actividades, es decir, que se hacía el trabajo tomando características de los dos modelos, tanto del burocrático como del posburocrático.

El proceso de cambio en las Direcciones y áreas fue diferente y para precisar, abordaremos este proceso en el mismo orden que el inciso anterior. Durante el proceso de cambio de la Dirección de Registro Civil, se aplicaron las encuestas del modelo de evaluación para conocer su sentir, el conocimiento de la NTIC's, la capacitación, entre otros; los resultados de esta aplicación están asentados en la tabla 14.

**Tabla 14**  
**Cuantificación de respuestas Registro Civil**

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
¿Sabe Ud. para quién trabaja?	Su jefe				1								1
	Alcalde					1							1
	Gobierno		1	1			1	1		1	1		6
	ciudadano	1							1			1	3
	no sabe												0
¿Está definido de manera precisa su puesto en el ayuntamiento?	Sí	1	1	1	1	1			1	1	1	1	9
	No						1	1					2
	No sabe												0
¿Conoce cuál es el objetivo de su puesto?	Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11
	No												0
¿Sabe usted de manera precisa cuáles son sus actividades?	Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11
	No												0
	No sabe												0
¿Cómo considera que es la comunicación con otras áreas o departamentos?	Excelente					1				1			2
	Buena	1	1	1	1		1		1		1	1	8
	Regular							1					1
	Mala												0
	No sabe												0
¿Cómo calificaría la comunicación?	Clara	1			1	1			1			1	5
	Distorsionada							1					1
	Rápida		1			1							2
	Lenta												0
	Compleja										1		1
	Sencilla			1			1						2
	Formal					1	1	1					3
	Informal												0

¿Sabe usted cuál es el tiempo de respuesta al ciudadano?	Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11
	No													0
¿Sabe usted si los trámites de quejas o solicitudes, se resuelven?	Siempre	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1		8
	Frecuentemente					1			1			1		3
	A veces													0
	Casi nunca													0
	Nunca													0
¿Considera usted que se están logrando los objetivos ofrecidos por el alcalde a la ciudadanía?	Sí	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
	No													0
	No sabe			1										1
¿Están documentadas sus actividades o funciones de alguna forma - manuales, instructivos, etc.-?	Sí					1		1	1		1	1		5
	No	1	1	1			1			1				5
	No sabe				1									1
¿Está el proceso certificado por algún organismo o institución?	Sí													0
	No		1	1			1	1	1	1		1		7
	No sabe	1			1	1					1			4
¿Cómo es la relación con sus compañeros?	Excelente					1								1
	Buena	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	10
	Regular													0
	Mala													0
	No sabe													0
¿Cómo es la relación con su(s) Jefe(s)?	Excelente	1				1	1	1						4
	Buena		1	1	1				1	1	1	1		7
	Regular													0
	Mala													0
	No sabe													0



¿Se siente usted motivado en su trabajo?	Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11
	No													
¿Se presentan conflictos de manera frecuente en el desarrollo de sus actividades?	Sí						1			1	1			3
	No	1	1	1	1	1		1	1			1		8
¿Considera que el proceso actual es más confiable?	Si	1	1		1		1	1	1	1	1	1		9
	No													0
	No sabe			1		1								2
¿Ha podido observar si el ciudadano, una vez que levanta la solicitud o queja, queda satisfecho con el resultado en ese momento?	Sí queda satisfecho		1		1		1	1	1		1	1		7
	No queda satisfecho					1								1
	No ha observado	1		1						1				3
¿Tiene algún mecanismo o herramienta para saber si el ciudadano quedó satisfecho con la atención recibida?	Sí										1			1
	No	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	10
¿Considera que cualquier otro empleado del Ayuntamiento lo puede sustituir en sus funciones?	Sí		1	1	1	1		1		1				6
	No	1					1		1		1	1		5
	No sabe													0
¿Ha recibido capacitación para desempeñarse en su puesto?	Sí	1	1	1	1	1					1			6
	No						1	1	1	1		1		5
¿Qué tipo de equipo utiliza como herramienta?	Mecánico		1			1								2
	Digital					1								1
	Electrónico	1	1	1		1	1	1	1		1	1		9

¿Conoce usted las características de su equipo?	Sí		1	1			1	1	1		1	1	7
	No	1				1							2
¿Tiene usted instructivo, manual o guía para operar su equipo?	Sí						1	1					2
	No	1	1	1		1			1	1	1	1	8
¿Tiene usted instructivo, manual o guía para desarrollar su trabajo con el sistema de información?	Sí												0
	No	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	10
¿Considera que el equipo que utiliza en el desarrollo de su trabajo es moderno?	Sí	1							1		1	1	4
	No		1	1	1	1				1			5
	No sabe						1	1					2
¿Considera que se requiere capacitación o conocimientos especiales para trabajar con este equipo?	Sí	1	1	1		1			1	1	1	1	8
	No						1	1					2
	No sabe												0
¿Fue capacitado(a) por el ayuntamiento para trabajar con este equipo?	Sí	1	1						1			1	4
	No			1		1	1	1		1	1		6
	No sabe												0
¿Cómo considera los sistemas de información empleados en su área?	Con defectos			1			1	1					3
	Eficientes	1				1			1		1	1	5
	Confiables				1	1							2
	No sirven												0
	Modernos												0
	Obsoletos		1										1
	Otro												0

¿Quién(es) se beneficia(n) principalmente con este sistema?	Los ciudadanos	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	<b>10</b>
	Los empleados	1					1	1		1			<b>4</b>
	Los proveedores	1											<b>1</b>
	Alcalde/Directores	1				1		1					<b>3</b>
	Otros grupos	1											<b>1</b>
¿Cómo considera la tecnología empleada en su área?	Con defectos						1	1		1			<b>3</b>
	Eficiente	1				1			1		1	1	<b>5</b>
	Confiable					1	1						<b>2</b>
	No sirve		1	1									<b>2</b>
¿Considera que sus actividades se han modernizado?	Sí	1			1	1			1	1	1	1	<b>7</b>
	No						1	1					<b>2</b>
	No sirve												<b>0</b>
¿Considera usted que el trabajar de esta forma (con equipo y sistema) le da más estatus ante los ojos de los demás?	Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	<b>11</b>
	No												<b>0</b>
	No sabe												<b>0</b>
¿Considera usted que ha habido cambios en su área o con los ciudadanos a partir de que está empleando los nuevos sistemas?	Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	<b>11</b>
	No												<b>0</b>
¿Están siempre disponibles para acceder y poder desarrollar su trabajo los equipos y sistemas?	Sí	1	1	1		1		1	1	1		1	<b>8</b>
	No							1				1	<b>2</b>

¿Si pudiera medir la modernidad en un rango del 1 al 10, siendo 1 el más bajo y 10 algo muy moderno, que número le asignarían al desarrollo de sus actividades dentro de la modernidad?	Del 10 al 8	1		1		1							<b>3</b>
	Del 7 al 5		1		1		1	1		1	1		<b>6</b>
	Del 4 al 2								1			1	<b>2</b>
	1 o nada												<b>0</b>
¿Puede usted influir en las acciones o en el actuar de sus compañeros de trabajo?	Sí				1		1	1	1		1	1	<b>6</b>
	No	1	1	1		1				1			<b>5</b>
¿Cree usted que algún compañero o jefe influye en las decisiones de su trabajo?	Sí		1	1	1	1	1	1			1		<b>7</b>
	No	1							1	1		1	<b>4</b>
¿Tiene usted alguna recompensa económica o en especie por la realización de su trabajo, sin incluir su sueldo nominal?	Sí				1	1	1	1	1	1	1	1	<b>8</b>
	No	1	1	1									<b>3</b>
¿Dadas las características de esta administración, considera que las acciones y estrategias están encaminadas a una sucesión del mismo partido?	Sí								1	1	1	1	<b>4</b>
	No		1				1						<b>2</b>
	No sabe	1		1	1	1		1					<b>5</b>

Elaboración propia con base en Zorrilla (1999)

Cuando se aplicaron las encuestas en esta dirección, aún había cierta emoción e incertidumbre porque todavía estaban en proceso de cambio, algunas mesas ya se habían adaptado, pero también había un cierto rechazo; por ejemplo del personal de archivo. La cuantificación de respuestas de las encuestas aplicada evidenció lo siguiente:

1. Los empleados no consideran su trabajo como un servicio a la ciudadanía, sino que desarrollan sus actividades para un jefe que es el gobierno; no están compenetrados en el desarrollo del trabajo considerando la misión y la visión<sup>91</sup>;
2. Consideran la comunicación como buena, clara y algunos opinan que formal; las relaciones entre los empleados de esta Dirección es buena;
3. Los trabajadores opinan que siempre se solucionan o resuelven los trámites;
4. La mayoría piensa que se están cumpliendo los objetivos ofrecidos por el alcalde;
5. Algunos entrevistados fueron capacitados para trabajar con el equipo que recibieron, sin embargo no todos consideran que el equipo sea moderno;
6. Coincidieron en que los ciudadanos se han visto beneficiados con la introducción de nuevas tecnologías, a pesar de que la opinión de los empleados con respecto a los equipos recibidos varía, desde que: tiene defectos y es obsoleta hasta que es eficiente y confiable.
7. De las cuestiones estudiadas en esta investigación, una se refería a si hubo cambios a partir de que se hayan instalados los nuevos equipos y las respuestas fueron afirmativas.
8. Para la evaluación de la modernidad se asignó un rango entre: 1 (- moderno) y 10 (+ moderno), esto en la idea de facilitar al entrevistado y que pudiera decir un número sin que cayera en calificativos confusos y

---

<sup>91</sup> La misión figura en el Plan municipal de Desarrollo página 21 y dice: "Hacer de Veracruz una ciudad sustentable, segura y participativa formada por lugares y colonias más dignas, con mayor desarrollo humano y con oportunidades para todos, mediante un sistema de gobierno abierto, accesible, honesto y contundente". La visión reza: "Vislumbramos el Puerto que queremos como el lugar en donde exista la igualdad de oportunidades para el desarrollo de una calidad de vida ordenada y digna, con justicia, equidad y en armonía con su entorno".

variados. La mayoría considera que están trabajando con equipos medianamente (7) modernos.

En resumen, los empleados consideraron que la herramienta que introdujo la autoridad –las nuevas tecnologías- era moderna y funcional, y que hubo cambios en la organización producto de esta nueva forma de trabajo.

El área de sistemas de esta dirección trabajó durante meses en el proceso de cambio, adaptando formas, controles y equipo; parte de los cambios que observamos en el Registro Civil fue la instalación de un módulo de información;

### **Foto I**

#### **Módulo de atención. Registro Civil**



Fotografía: propia

Actualmente todos los empleados trabajan con sus computadoras, ya no usan sus máquinas de escribir. La otra parte del diagnóstico correspondiente a la modernización de las operaciones, podemos decir que sí se llevo a cabo. Es una afirmación el que se hayan introducido equipos de cómputo para las actividades cotidianas del RC. Ello nos llevó a reflexionar: ¿estas computadoras han sido de uso ventajoso o favorable versus máquinas de escribir mecánicas?. Para ello decidimos complementar el estudio de esta área con un estudio de documentos de tipo estadístico.

Con los empleados que dependen del Oficial Mayor se recabó la información relativa a la operación, y en la Dirección se nos proporcionó la información administrativa. Por ejemplo ¿a cuánto ascendieron los ingresos que se recabaron en el Registro Civil en años anteriores a la automatización?, y ¿a cuánto asciende la recaudación toda vez que se hubo completado la implementación de sistemas?

Para contestar a esta pregunta, se estudiaron los documentos provenientes de la Dirección administrativa del RC donde se muestran los ingresos mensuales y acumulados correspondientes a la gestión actual y que se reflejan en la siguiente tabla.

**Tabla 15**  
**Ingresos mensuales del Registro Civil**

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>+/-</b>
Enero	\$ 1.056.968,00	\$ 1.022.378,00	\$ 1.056.968,00	\$ 1.022.378,00	-\$ 34.590,00
Febrero	\$ 868.605,00	\$ 724.977,00	\$ 1.925.573,00	\$ 1.747.355,00	-\$ 143.628,00
Marzo	\$ 840.777,00	\$ 998.618,48	\$ 2.766.350,00	\$ 2.745.973,48	\$ 157.841,48
Abril	\$ 796.431,00	\$ 757.202,00	\$ 3.562.781,00	\$ 3.503.175,48	-\$ 39.229,00
Mayo	\$ 864.504,00	\$ 881.038,00	\$ 4.427.285,00	\$ 4.384.213,48	\$ 16.534,00
Junio	\$ 911.183,00	\$ 822.168,00	\$ 5.338.468,00	\$ 5.206.381,48	-\$ 89.015,00
Julio	\$ 874.481,00	\$ 849.708,00	\$ 6.212.949,00	\$ 6.056.089,48	-\$ 24.773,00
Agosto	\$ 1.000.026,00	\$ 1.019.926,00	\$ 7.212.975,00	\$ 7.076.015,48	\$ 19.900,00
Septiembre	\$ 768.430,00	\$ 782.767,00	\$ 7.981.405,00	\$ 7.858.782,48	\$ 14.337,00
Octubre	\$ 739.686,00	\$ 795.686,00	\$ 8.721.091,00	\$ 8.654.468,48	\$ 56.000,00
Noviembre	\$ 754.977,00	\$ 752.347,00	\$ 9.476.068,00	\$ 9.406.815,48	-\$ 2.630,00
Diciembre	\$ 683.034,00	\$ 604.041,00	\$ 10.159.102,00	\$ 10.010.856,48	-\$ 78.993,00
					-\$ 148.245,52
Meta			0	\$ 10.667.057,00	
diferencia				-\$ 656.200,52	

Elaboración y base de información: Dirección de Registro Civil.

En este cuadro se observa una disminución en los ingresos del año 2006 versus año 2005 por \$ 148,245.52 que significa un -1.48 % que al año anterior. Para el año 2006 se había fijado una meta de ingresos, pero también fue negativa por \$ 656,000.52, que representa un -6.15% de lo esperado.

Estos documentos estadísticos mostraron números rojos, en una comparación del año 2005 versus año 2006, donde en el año 2005 se trabajaba

con máquinas de escribir mecánicas, 'sin controles formales' y procesos tradicionales inspeccionados por las mismas empleadas; para el año 2006 cuando habían introducido las nuevas tecnologías, los ingresos bajaron sensiblemente. Cuando observamos estos datos, fuimos una vez más a las oficinas y cuestionamos acerca del porqué consideraban que habían bajado los ingresos. Del lado de la Dirección administrativa nos informaron que fue debido a las condonaciones –no profundizaron más-, pero por la parte operativa nos mencionaron que los mismos empleados saboteaban el sistema, hacían la búsqueda e impresión sin cobrar por el cajero<sup>92</sup> destinado para ello.

Otro renglón que se estableció para la comparación cuantitativa, fue el de la expedición de copias del primer semestre del año 2006, en virtud que en el mismo periodo del año 2005 se calcularon 34,856 trámites por este concepto; para el año 2006 fue como sigue:

- Copias de actas expedidas= expedición de copias de actas –cta.  
4002-12-1-1- / costo unitario
- Si tenemos en el primer semestre del 2006, ingresos por concepto de copias de actas expedidas por \$ 2.419,867.00 a un costo unitario de \$ 63.00, esto nos da un total de 38,410 trámites por ese concepto, suponiendo que la mayor parte hubieran sido trámites normales.

Por lo tanto, para el concepto de Copias de actas expedidas los resultados fueron:

2005	2006	+/-
34,856 trámites	38,410 trámites	3,554

En este renglón, la captación de ingresos fue mayor. Sin embargo en el renglón de 'búsquedas', los ingresos fueron menores.

---

<sup>92</sup> El área de Cajas no es un área que dependa del Registro Civil; esta área depende de la Dirección de ingresos. Observamos que eventualmente se hacen 'colas' en la Caja –ya que sólo es una- .



Año \ ingreso	Periodo ene-may \$	Costo unitario \$	Número de trámites
2005	142, 445.00	107	1,331
2006	137,332.00	107	1,283

En los resultados se observó la disminución de 48 búsquedas, que aparentemente fueron omitidas en comparación al periodo anterior, en que no contaban con el sistema, de aproximadamente 10 búsquedas por mes.

¿Por qué es importante esta consideración? Porque ahora, las escribientes y empleadas tienen a la mano en forma directa la búsqueda a través del sistema. Otra información que nos permite conocer el aproximado de actas impresas, es el extraído en el mes de agosto del año 2006. Fueron un total de 1,757 impresiones entre 22<sup>93</sup> días hábiles, lo que arroja un promedio de 79 actas diarias impresas.

Una de las cuestiones que impactarían la introducción de nuevas tecnologías estaba en función del tiempo de respuesta.

Los tiempos de respuesta, toda vez que se había normalizado la actividad ( ya que habían superado la problemas de capacitación a empleados e implementación de sistemas), la captura e impresión de actas fue disminuyendo, en virtud de que llegaban ciudadanos que recién habían realizado su trámite y conforme se va solicitando el trámite, éste se va capturando y almacenando, de tal manera que cuando el ciudadano llega a solicitar el mismo trámite, sólo lo buscan o accesan en forma directa e imprimen.

En la Dirección de **Lunes Ciudadano** el proceso de cambio fue lento y tardó en concretarse varios años. La ayuda y apoyo que ofrecía la autoridad se sujetaba a planes propuestos por diversas organizaciones (como los Clubes sociales que decidían a qué parte de la población ayudar), pero poco era el contacto de funcionarios con los ciudadanos.

¿Cómo se llevó a cabo la introducción de nuevas tecnologías en esta área?

Se registraron dos cambios: uno de tipo tecnológico y otro de tipo organizacional. Este último consistió en fijar un día específico de la semana para que los ciudadanos acudieran al Palacio Municipal a presentar su queja o a

<sup>93</sup> Días hábiles de agosto. Dato producto del control interno del área de Sistemas.

solicitar ayuda. En cualquiera de los dos casos, es un trámite.

El formato que registraban en el libro florete, empezó a cambiar hace 2 trienios en que se mandaron a imprimir formatos; ya para la administración anterior se gestionó la compra de equipos para esta área, pero fue hasta esta administración que de acuerdo a la solicitud –y debida justificación- se les otorgaron los equipos.

La base de datos con la que trabajan ahora, la implementó la Dirección de Sistemas en esta administración, desde mediados del año 2005. A este sistema tienen acceso todas las áreas y Direcciones ya que el personal de cada área debe entrar al Sistema y actualizar si ya se realizó o está pendiente el trámite.

¿Cuáles son las nuevas tecnologías de información y comunicación en esta área?

- 4 equipos de cómputo,
- 4 impresoras,
- 1 sistema en una base de datos flexible que está en línea, y que permite que todas las Direcciones tengan disponible su información y dispuesta para cambios si así lo requiere. A esta misma base de datos puede acceder el ciudadano para reportar cualquier deficiencia y en este mismo programa, darle seguimiento a su solicitud o queja.

Cuando los empleados fueron entrevistados, dijeron que ahora es más fácil dar seguimiento a los trámites, porque capturan en la computadora directamente la información del ciudadano –ya sea que lo tenga a la vista o porque el registro lo haya hecho el ciudadano en el portal del municipio-. Una vez que queda completado el registro en la computadora, inmediatamente desde cualquier área, inclusive la autoridad puede observar las estadísticas (ver Anexo 3) de cumplimiento y servicio, de solicitudes o quejas. Estas estadísticas también se encuentran disponibles para todos a través de la página de Internet en la referencia electrónica (en línea), recuperada el 1 de octubre del 2007, de <http://www.veracruz-puerto.gob.mx/general/estadisticas.asp>.

Las encuestas fueron aplicadas a los empleados y la información se capturó y vació en el modelo de la tabla 10, dando la cuantificación de respuestas de

Lunes ciudadano y que corresponde a la tabla 16.

**Tabla 16**

**Cuantificación de respuestas Lunes ciudadano**

Pregunta	Respuestas	Número de respuestas					FREC.
		1	2	3	4	5	
¿Sabe Ud. para quién trabaja?	Su jefe						0
	Alcalde						0
	Gobierno		1	1			2
	Ciudadano	1			1	1	3
	no sabe						0
¿Está definido de manera precisa su puesto en el ayuntamiento?	Sí	1	1	1	1	1	5
	No						0
	No sabe						0
¿Conoce cuál es el objetivo de su puesto?	Sí	1	1	1	1	1	5
	No						
¿Sabe usted de manera precisa cuáles son sus actividades?	Sí	1	1	1	1	1	5
	No						0
	No sabe						0
¿Cómo considera que es la comunicación con otras áreas o departamentos?	Excelente	1					1
	Buena		1	1	1	1	4
	Regular						0
	Mala						0
	No sabe						0
¿Cómo calificaría la comunicación?	Clara	1					1
	Distorsionada						0
	Rápida		1				1
	Lenta						0
	Compleja						0
	Sencilla						0
	Formal			1	1	1	3
Informal						0	
¿Sabe usted cuál es el tiempo de respuesta al ciudadano?	Sí	1	1	1	1	1	5
	No						0
¿Sabe usted si los trámites de quejas o solicitudes, se resuelven?	Siempre		1				1
	Frecuentemente	1		1	1	1	4
	A veces						0

	Casi nunca						0
	Nunca						0
	No sabe						0
¿Considera usted que se están logrando los objetivos ofrecidos por el alcalde a la ciudadanía?	Sí	1	1	1	1	1	5
	No						0
	No sabe						0
¿Están documentadas sus actividades o funciones de alguna forma - manuales, instructivos, etc.-?	Sí						0
	No		1	1		1	3
	No sabe	1			1		2
¿Está el proceso certificado por algún organismo o institución?	Sí						0
	No	1		1			2
	No sabe		1		1	1	3
¿Cómo es la relación con sus compañeros?	Excelente		1	1			2
	Buena	1			1	1	3
	Regular						0
	Mala						0
	No sabe						0
¿Cómo es la relación con su(s) Jefe(s)?	Excelente		1	1		1	3
	Buena	1			1		2
	Regular						0
	Mala						0
	No sabe						0
¿Se siente usted motivado en su trabajo?	Sí	1	1	1		1	4
	No				1		1
¿Se presentan conflictos de manera frecuente en el desarrollo de sus actividades?	Sí		1	1			2
	No	1			1	1	3
¿Considera que el proceso actual es más confiable?	Si	1	1		1	1	4
	No						0
	No sabe			1			1
¿Ha podido observar si el ciudadano, una vez que levanta	Sí queda satisfecho	1	1	1	1	1	5

la solicitud o queja, queda satisfecho con el resultado en ese momento?	No queda satisfecho		1				1
	No ha observado						0
¿Tiene algún mecanismo o herramienta para saber si el ciudadano quedó satisfecho con la atención recibida?	Sí					1	1
	No	1	1	1	1		4
¿Considera que cualquier otro empleado del Ayuntamiento lo puede sustituir en sus funciones?	Sí		1	1	1		3
	No	1					1
	No sabe					1	1
¿Ha recibido capacitación para desempeñarse en su puesto?	Sí		1				1
	No	1		1	1	1	4
¿Qué tipo de equipo utiliza como herramienta?	Mecánico						0
	Digital	1					1
	Electrónico		1		1	1	3
¿Conoce usted las características de su equipo?	Sí	1	1				2
	No			1		1	2
¿Tiene usted instructivo, manual o guía para operar su equipo?	Sí						0
	No	1	1	1	1	1	5
¿Tiene usted instructivo, manual o guía para desarrollar su trabajo con el sistema de información?	Sí						0
	No	1	1	1	1	1	5
¿Considera que el equipo que utiliza en el desarrollo de su trabajo es moderno?	Sí	1	1	1			3
	No				1	1	2
	No sabe						0
¿Considera que se requiere capacitación o conocimientos especiales para trabajar con este equipo?	Sí	1	1	1	1	1	5
	No						0
	No sabe						0
¿Fue capacitado(a) por el	Sí						0

ayuntamiento para trabajar con este equipo?	No	1	1	1	1	1	5
	No sabe						0
¿Cómo considera los sistemas de información empleados en su área?	Con defectos						0
	Eficientes	1		1			2
	Confiables		1	1		1	3
	No sirven						0
	Modernos						0
	Obsoletos		1		1		2
	Otro						0
¿Quién(es) se beneficia(n) principalmente con este sistema?	Los ciudadanos	1	1	1		1	4
	Los empleados						0
	Los proveedores						0
	Alcalde/Directores						0
	Otros grupos	1					1
¿Cómo considera la tecnología empleada en su área?	Con defectos				1		1
	Eficiente		1			1	2
	Confiable	1		1			2
	No sirve						0
¿Considera que sus actividades se han modernizado?	Sí	1	1	1	1	1	5
	No						0
	No sirve						0
¿Considera usted que el trabajar de esta forma (con equipo y sistema) le da más estatus ante los ojos de los demás?	Sí	1	1	1	1	1	5
	No						0
	No sabe						0
¿Considera usted que ha habido cambios en su área o con los ciudadanos a partir de que está empleando los nuevos sistemas?	Sí	1	1	1	1	1	5
	No						0
¿Están siempre disponibles para acceder y poder desarrollar su trabajo los equipos y sistemas?	Sí	1	1	1	1	1	5
	No						0

¿Si pudiera medir la modernidad en un rango del 1 al 10, siendo 1 el más bajo y 10 algo muy moderno, que número le asignarían al desarrollo de sus actividades dentro de la modernidad?	Del 10 al 8		1		1	1	<b>3</b>
	Del 7 al 5	1		1			<b>2</b>
	Del 4 al 2						<b>0</b>
	1 o nada						<b>0</b>
¿Puede usted influir en las acciones o en el actuar de sus compañeros de trabajo?	Sí				1		<b>1</b>
	No	1	1	1		1	<b>4</b>
¿Cree usted que algún compañero o jefe influye en las decisiones de su trabajo?	Sí			1	1	1	<b>3</b>
	No	1	1				<b>2</b>
¿Tiene usted alguna recompensa económica o en especie por la realización de su trabajo, sin incluir su sueldo nominal?	Sí		1	1			<b>2</b>
	No	1			1	1	<b>3</b>
¿Dadas las características de esta administración, considera que las acciones y estrategias están encaminadas a una sucesión del mismo partido?	Sí	1	1		1		<b>3</b>
	No						<b>0</b>
	No sabe			1		1	<b>2</b>

Elaboración propia con base en Zorrilla (1999)

Los resultados de esta tabla muestran que los empleados en esta Dirección están más concientes de que realizan un trabajo de servicio al ciudadano, desarrollan más trabajo en equipo, la comunicación entre ellos y con relación a otros departamentos, es buena.

Los empleados han observado que el ciudadano queda satisfecho con el servicio a pesar de que no tienen ningún instrumento de medición. Consideran los sistemas y la tecnología moderna y eficiente; estos sistemas les han facilitado el trabajo; no se ha visto recorte de personal por este motivo ya que una buena parte del trabajo es de logística.

En las respuestas, los empleados de esta Dirección comentaron que con base en los recursos que su Dirección proporciona al ciudadano, consideran que el actual gobierno sí desarrolla acciones tendientes a prolongar este partido en el poder.

Pero, ¿cómo es el proceso cuando acude el ciudadano a reportar una ausencia de servicio o solicitar un apoyo?

Los ciudadanos llegan los lunes desde las 08:00 horas al Palacio Municipal a realizar su trámite, sea solicitud o queja. Hay una persona de esta Dirección que reparte los números indicando el orden para pasar con los empleados que recepcionarán su solicitud o queja. Hay sillas y un toldo para que se protejan de las inclemencias del tiempo, ya que prácticamente están en la calle, en la parte de afuera del Palacio Municipal, (foto) Ciudadanos esperando a ser atendidos.

**Foto. Ciudadanos esperando a ser atendidos.**



Fotografía. Propia

El empleado captura los datos generales del ciudadano en la computadora y pregunta qué es lo que va a reportar; cuando termina de este proceso, imprime el reporte en dos tantos en la impresora que tiene al lado derecho (Foto inferior). Ambas hojas se las entregan al ciudadano, quien firma de recibido y debe llevarlas al interior del Palacio Municipal a la mesa de atención correspondiente, ya sea de servicios, regiduría o a la autoridad misma.



### Foto. Empleados recepcionando trámites



Fotografía. Propia

Como se observa en la Foto siguiente, los empleados de esta Dirección instalan dentro del programa ‘Lunes ciudadano’ mesas<sup>94</sup> y sillas en el patio del Palacio Municipal, donde los funcionarios y responsables de áreas y Direcciones salen a recibir los trámites, quejas y solicitudes de la ciudadanía.

### Foto. Interior del Palacio Municipal en Lunes Ciudadano



Fotografía. Propia

El ciudadano procede a entregar su hoja con la descripción de su trámite y

---

<sup>94</sup> Las mesas que se instalan los lunes ciudadano son: mesa de Limpia Pública, mesa de Alumbrado Público, Jefe de Ecología, Participación Ciudadana, mesa de Desarrollo Social, mesa de Tránsito Municipal, mesa de Planeación y Licencias, mesa de Obras y Servicios Públicos, mesa de Programación, Director de Jurídico, mesa de Tenencia de la tierra, DIF municipal, Director del INJUVE, Servicio Nacional de Empleo, mesa del SAT, Director de Mercados.

todos sus datos generales a la mesa de trabajo correspondiente –por ejemplo, si existe alguna queja de que un camión recolector de basura no haya completado su ruta, entonces entrega su reporte a un funcionario de Limpia Pública-, le sellan de recibido en la otra hoja con la que se queda el ciudadano. A partir de ahí, puede darle seguimiento a su trámite vía Internet.

**Foto. Funcionario recibiendo trámite**

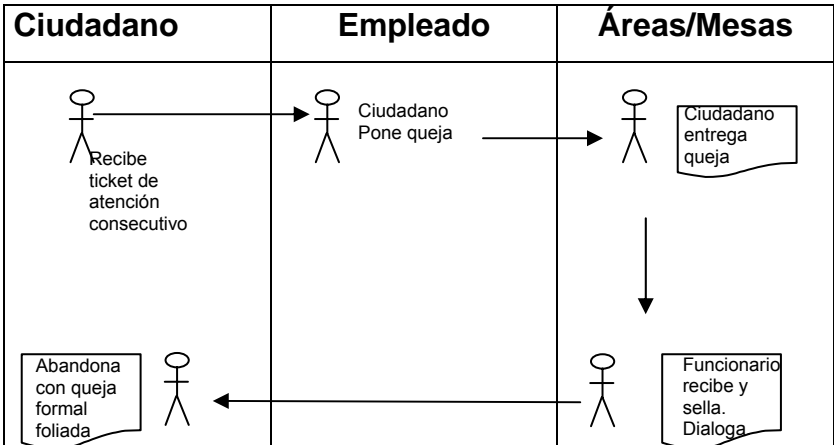


Fotografía. Propia

El funcionario debe incluir estos trámites en su programa de trabajo. El procedimiento administrativo lo podemos observar en la siguiente figura:

**Figura 17**

**Flujograma para los trámites de Lunes ciudadano**



Elaboración propia con base en el análisis de información.

Los trámites que se realizan en esta Dirección por concepto de quejas y/o

solicitud de servicios son:

- 1 Bacheo y chapeo,
- 2 Reparación de luminarias,
- 3 Descacharrización,
- 4 Enjambres,
- 5 Poda de árboles
- 6 Fumigaciones,
  - 7 Limpia pública,
  - 8 Tránsito y vialidad,
  - 9 Sistema de Agua y Saneamiento y
- 10 Asignación de recursos materiales –como láminas, despensas, etcétera-.

El tiempo de respuesta en que se atiende un trámite varía; va desde el mismo día, hasta 72 horas, o a largo plazo, como pavimentación y construcción de aulas, ya que éstos deben entrar a una programación; los trámites se catalogan en ‘abiertos’ y ‘terminados’.

Una de las ventajas del sistema, consiste en controlar los recursos que se distribuyen a la ciudadanía. El ciudadano de escasos recursos puede acceder a ellos sólo una vez al mes, no cada semana. Anteriormente había ciudadanos que iban cada semana y llegaban a comercializar los apoyos que daba el Ayuntamiento. Actualmente, a través de la credencial de elector capturada, el ciudadano sólo se lleva lo necesario para él.

Cuando los ciudadanos llegan con quejas de mal funcionamiento de algún servicio, se captura su queja y se turna a la Dirección correspondiente; al finalizar el día, se imprime un reporte, de las quejas que se levantaron y que ya constan en manos de los Directores y es llevado al Alcalde. Este sistema integra la estadística de quejas atendidas o sin resolver, como se muestra en la figura 20 y que corresponde al Sistema de atención ciudadana.

Figura 18. Sistema de Atención Ciudadana



H. AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ

Usuario: **CAPTURISTA**  
Área: **ALUMBRADO PÚBLICO**

**SISTEMA DE ATENCIÓN CIUDADANA**

**FUENTE DE DATOS**

Lunes Ciudadano



FECHA INICIAL:	1/ENE/2007	FECHA FINAL:	13/MAR/2007	STATUS:	TODOS
<b>Nº REPORTES:</b> 7	● ABIERTOS: 5 ● EN PROCESO: 1 ● TERMINADOS: 1	● NO PROCEDEN: 0 ● CANCELADOS:		AREA:	Todas
<input checked="" type="checkbox"/>	Mostrar Descripción en el Problema				
FOLIO	FECHA	CIUDADANO	ÁREA	ASUNTO	Icons
84231	15/01/2007	ORUETA RAMIREZ LETICIA	PRESIDENCIA	OTRO	Icons
SOLICITA ASESORIA SOBRE TRABAJO					
85397	29/01/2007	QUIJANO BERMUDEZ MARIA ESTHER	DIF MUNICIPAL	CONSULTA DENTISTA	Icons
SOLICITA ATENCION DENTAL.					
85399	29/01/2007	QUIJANO BERMUDEZ MARIA ESTHER	LIMPIA PÚBLICA	OTRO	Icons
SOLICITA LIMPIEZA DE TERRENO BALDIO EN LA CALLE REBZAMEN ENTRE ECHEVEN Y VELASQUEZ DE LA CADENA DE LA COL. 21 DE ABRIL.					
85401	29/01/2007	QUIJANO BERMUDEZ MARIA ESTHER	IMUVI	OTRO	Icons
SOLICITA INFORMACION EN RELACION A LOS PIE DE CASA.					

Elaboración y base de información: Sistema de atención ciudadana.



Este reporte de consultas se visualiza en computadora, lo pueden acceder todos los usuarios internos del Ayuntamiento por Dirección; muestra en los encabezados, (a) el origen de los datos, en este caso, es dentro del programa lunes ciudadano; (b) el rango de fecha en que se registró el trámite; (c) qué área se desea consultar; (d) si son todos los datos o uno específico.

Una vez que se ha iniciado la búsqueda de datos, se despliega una ventana donde la primera columna, contiene el número de folio; la segunda columna la fecha en que se ha registrado el trámite; en la tercera columna, el nombre completo del ciudadano -sabemos que para tomar su nombre, se le solicita al ciudadano su credencial de elector o algún documento válido para identificarse-, luego va el nombre del área donde se debe resolver el trámite; la persona que toma nota, hace una descripción breve de la solicitud, queja o trámite; la siguiente columna tiene un símbolo de impresora para cuando se desee imprimir, y la última columna muestra el estatus que guarda el trámite. Este estado de situación tiene los identificadores en la parte superior de esta misma pantalla. Por ejemplo, si el trámite aún esta abierto tiene una bolita color blanco; si esta en proceso, la bolita es del color naranja; color verde si ya fue atendido y concluido; color negro si fue cancelado y rojo si no procede.

El trámite se registra en el sistema, independientemente de dónde se solicite, ya sea que el ciudadano vaya a los bajos en el palacio municipal el lunes, o que llame a servitel cualquier día de la semana en horas hábiles, o bien que lo registre el mismo ciudadano por Internet. El número de folio no se da de baja, hasta que el área referida lo borra. Los reportes se entregan por área a la autoridad.

En la siguiente figura, se observa el detalle del trámite solicitado, y corresponde a la figura 19. Detalle de consulta.

**Figura 19**  
**Detalle de Consulta**

<b>CONSULTA DETALLE DE REPORTE</b>	
<b>Fuente de Datos :</b>	Lunes Ciudadano
<b>Folio Reporte:</b>	87143
<b>Fecha Reporte:</b>	26/Feb/2007
<b>Nombre:</b>	ANTONIO SOTO VELAZCO
<b>Domicilio:</b>	CARMEN SERDAN #435 Col. ZARAGOZA
<b>Teléfono:</b>	
<b>Asunto:</b>	Reporte de luminaria que prende y apaga
<b>Descripción en el Problema:</b>	REPORTE DE LUMINARIA QUE PRENDE Y APAGA EN LAS CALLES DE CARMEN SERDAN ESQ. CON ALTAMIRANO DE LA COLONIA ZARAGOZA
<b>Status:</b>	Abierto
<b>Fecha de Término:</b>	No asignada
<b>TRABAJAR CON OFICIOS</b>	
<b>Leer:</b>	 (1)
<b>SEGUIMIENTO DE CALIDAD EN EL SERVICIO</b>	
<b>Leer:</b>	 ( 2)

Elaboración y base de información: Sistema de atención ciudadana.

Este es un ejemplo de cómo se visualiza una consulta particular; se puede ver información como: el folio, la fecha en que fue registrada, el nombre de la persona que hace el trámite, una descripción breve del asunto y en extenso cuál es el problema. Figura también el estado de la situación en que se encuentra el trámite e información complementaria, como si existieran oficios de por medio.

**Figura 20**  
**Resumen de oficios de entrada y salida**  
**OFICIOS DE ENTRADA**

ID	FECHA OFICIO	ASUNTO	FECHA RECEPCION	HORA RECEPCION	ACCIONES
No se encontraron Registros					

Total de registros: 0

**OFICIOS DE SALIDA**

ID	FECHA OFICIO	ASUNTO	FECHA RECEPCION	HORA RECEPCION	ACCIONES
No se encontraron Registros					

Total de registros: 0

Elaboración y base de información: Sistema de atención ciudadana.

En el sistema se puede hacer también una consulta por oficio, donde concentre cuántos oficios entraron y cuántos salieron, con qué tipo de problema y qué acciones se tomó.

Por último, del sistema también se obtiene un concentrado de los trámites pendientes por Dirección y área, en un rango de fecha específico; cuántos trámites se liberaron y cuántos quedan pendientes, como se observa en la figura 21 de Consulta de pendientes.

**Figura 21. Consulta de pendientes**

FECHA INICIAL:		1/ENE/2007		FECHA FINAL:		13/MAR/2007	
Fuentes de Datos: Lunes Ciudadano							
ÁREA	ABIERTOS	EN PROCESO	TERMINADOS	NO PROCEDEN	CANCELADOS	TOTAL	
Alumbrado Público	73	16	87	0	0	<b>176</b>	
Comercio	18	3	62	0	0	<b>83</b>	
DIF Municipal	231	19	322	2	0	<b>574</b>	
Ecología	10	29	67	0	0	<b>106</b>	
Gobernación	3	2	94	1	2	<b>102</b>	
Gobernación (Jefatura)	0	0	15	0	0	<b>15</b>	
Jurídico	21	0	73	0	2	<b>96</b>	
Limpia Pública	60	0	16	0	0	<b>76</b>	
Medio Ambiente	0	43	0	0	2	<b>45</b>	
Obras Públicas	139	0	112	2	1	<b>254</b>	
Participación Ciudadana	0	1	28	0	33	<b>62</b>	
Planeación y Licencias	9	19	38	0	14	<b>80</b>	
Policía Municipal de Veracruz	0	2	3	0	0	<b>5</b>	
Presidencia	133	0	0	0	0	<b>133</b>	
SAS	0	219	19	3	0	<b>241</b>	
Servicio Estatal en el Empleo	26	0	0	0	0	<b>26</b>	
Tenencia de la Tierra	5	1	35	0	0	<b>41</b>	
Tránsito Municipal	27	35	23	1	1	<b>87</b>	

Fuente: área de Atención ciudadana. Sistema de atención ciudadana.

El proceso de cambio en esta dirección ha sido lento y ha tardado varios



años en consolidarse; sin embargo podemos decir que finalmente: *1ro*) se desarrolló un sistema en base de datos para Internet, *2do*) todas las Direcciones tienen acceso con sus respectivas claves de usuario y confidenciales, *3ro*) es responsabilidad de cada área y dirección actualizar el estatus de los trámites, de acuerdo al avance del mismo, por lo tanto existe un seguimiento que refleja el trabajo efectuado.

En la Dirección de **Limpia Publica** los cambios ya se habían efectuado cuando comenzamos a trabajar en esta área como parte de la investigación y el registro de las rutas a los camiones recolectores se hacía con la ayuda de las herramientas nuevas (el nuevo sistema estaba ya implementado), por lo tanto tuvimos que entrevistar al personal para conocer cómo habían realizado el cambio.

Primero establecimos contacto con el Director y nos indicó el personal a su cargo para entrevistar; comenzamos con las entrevistas a los responsables de cada área, que es lo que a continuación se expone.

Se entrevistó al coordinador de supervisores de recolección. Esta área tiene la responsabilidad de recibir a los camiones que irán a recolectar la basura y asignar las rutas. En cada camión va una cuadrilla. Esta área recibió a mediados del año 2006 un lector óptico, tres terminales y dos impresoras portátiles para capturar las placas del camión que iba a hacer el recorrido.

El sistema se introdujo, se capacitó al personal y, como en la mayor parte de los casos, el sistema tuvo que ser adecuado para su funcionamiento. Hay que subrayar que el objetivo funcional del sistema consistía en que el personal administrativo se trasladara al lugar donde se encontraba el camión recolector y capturara con el lector óptico el número de serie del camión (este número estaba en código de barras); esa es la razón por la que se adquirió el equipo portátil, para que el personal se desplazara donde estaba el camión, leyera la identificación del camión, registrara qué camión es el que saldría, se le entregara al responsable del camión el ticket de salida –con la impresora portátil- y partiera a realizar su recorrido. A decir del proveedor, ésa fue la idea original.

Ya que no se podía realizar esto, porque provocaba congestionamiento en la calle<sup>95</sup>, los funcionarios decidieron que el camión se estacionara donde encontrara lugar sin estorbar el tráfico y que una persona fuera a la oficina a entregar la identificación del camión.

El sistema tuvo que ser ajustado de acuerdo al entorno en que se implementó. El proceso de registro y control de los camiones recolectores, donde se introdujeron los equipos es así:

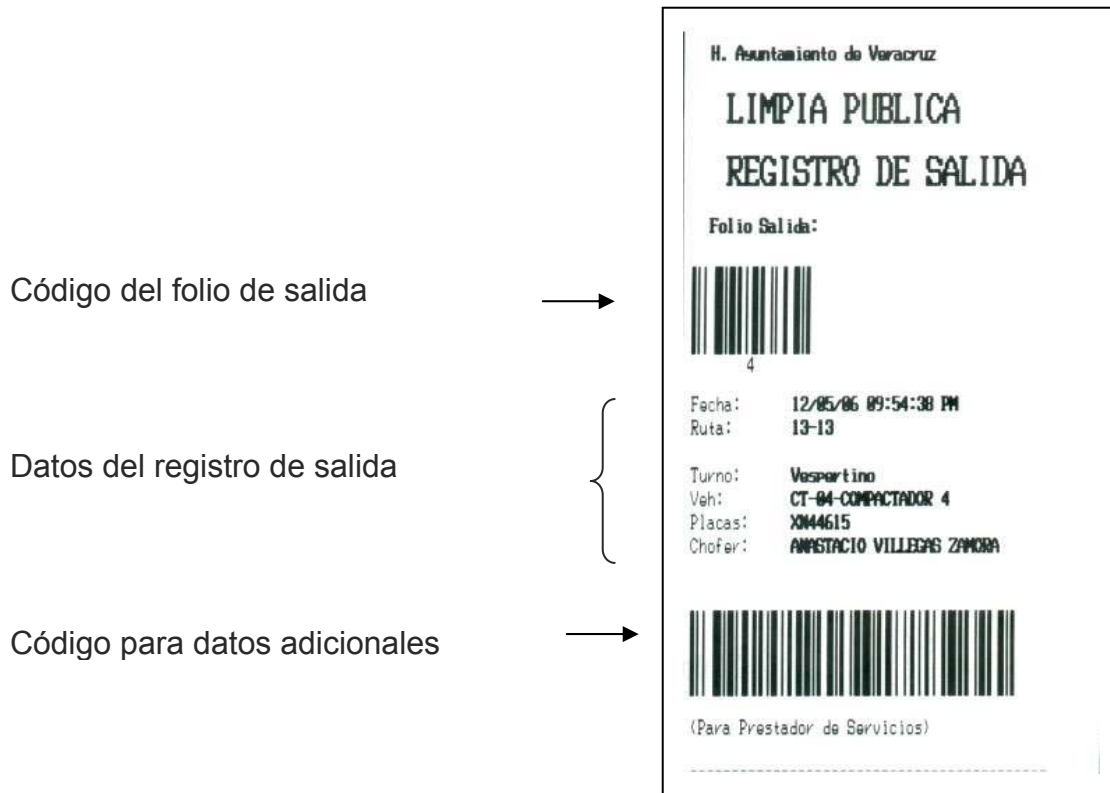
1. El camión se forma en la calle al inicio de turno<sup>96</sup> y una persona de las asignadas a la cuadrilla, que irá en el camión, se acerca a la ventanilla y entrega una identificación del camión. El chofer del camión no es personal del Ayuntamiento, sino empleado del prestador de servicios.
2. Hacen la lectura al código del vehículo que tiene el empleado de oficina correspondiente a la identificación, -en la oficina tienen una carpeta con una copia del código de barras que identifica a cada camión-.
3. Se asigna o selecciona la ruta con el turno en que va a realizar la ruta.
4. Se imprime con la impresora portátil, un comprobante del registro de camión. El ticket de salida se muestra en la figura 24. Ticket del sistema de registro de Limpia Pública.
5. Cuando termina de hacer el recorrido el camión, se dirige al relleno sanitario a hacer su vaciado, ahí también registra la entrada. Cuando es la primera vez en el turno, (un mismo camión puede hacer varios vaciados por turno) le dan un número de folio, si ya es subsecuente leen el folio y toman todos los datos adicionales. Esto quiere decir que el sistema está diseñado para registrar la entrada y salida del camión en el relleno sanitario, de acuerdo a datos previamente registrados en la oficina central.

---

<sup>95</sup> Los camiones se formaban en hilera, y esperaban el inicio de turno. Por ejemplo a las 14:00 hrs., el tráfico es continuo y con los camiones esperando a que se registrara su inicio de turno, bloqueaban la calle porque se estacionaban en doble fila.

<sup>96</sup> Hay tres turnos que cubren todo el día.

**Figura 22**  
**Ticket del sistema de registro de Limpia Pública**



Elaboración y base: sistema de registro de Limpia Pública para camiones recolectores

El Sistema proporciona: a) Captura de Catálogos, b) Registro de Salidas, c) Registro de Descargas, d) Conciliación de Datos Registrados desde las terminales y e) Reportes varios (por turno, kardex, estadísticos).

Al final del mes, con los tickets, el prestador de servicios hace su factura, y la pasa a cobrar al Ayuntamiento. Los tickets contienen el detalle de las veces en que se descargó el camión y se observa en la figura 23.

**Figura 23**

**Ticket de registro en relleno sanitario**

H. AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ	
LIMPIA PÚBLICA	
REGISTRO DE DESCARGAS EN RELLENO SANITARIO	
Salida:	4
	12/5/06
Descargas:	7
Ruta:	13
Turno:	W
Veh:	CT-04
Detalle de Entradas y Salidas	
Salida	5/13/04 1:19:05 AM
Entrada	5/13/04 1:18:52 AM
Salida	5/13/04 1:18:41 AM
Entrada	5/13/04 1:18:23 AM
(Para Prestador de Servicios)	

El ticket contiene las veces que entra y sale del relleno sanitario.

Elaboración y base: sistema de registro de Limpia Pública para camiones recolectores

El sistema se adquirió, en parte, por la inquietud de que fuera una cantidad mayor la que se cobraba; sin embargo, a la facturación actual, después de un año de estar llevando el nuevo sistema, a decir de la propia autoridad, no hay disminución sustancial en el costo. Una vez que terminamos con este proceso, procedimos con el coordinador de barrido.

El coordinador de barrido nos informó de la forma en que actualmente registran su entrada los empleados y que es a través de su huella digital. Antes se registraba con tarjeta de control, pero ahora, no hay posibilidades de que otra persona cheque. Ahora sólo es el empleado. Aquí es positivo que se empleen las nuevas tecnologías de registro de asistencia a través de la huella digital.

Entrevistamos también al coordinador de recolección; este coordinador se ocupa de las rutas de los camiones y de asignarlos a los lugares donde se les requiera. Cuentan con un sistema de Cad Cam, donde tiene digitalizado el mapa de la ciudad.

Observamos en esta dirección que tienen un sistema de comunicación satelital, para que si algún coordinador recibe una solicitud de servicio, pueda llamar por medio de este sistema (radios) a un camión que ande por la ruta y le

asigne el servicio, sin que tengan que esperar a que vengan los camiones y asignar servicios no programados previamente. También se nos hizo saber que los radios no son suficientes.

Posteriormente regresamos con el Director de Limpia Pública y le preguntamos acerca de los sistemas portátiles y que ahora el prestador de servicios cobra en base al reporte de estos sistemas y nos contestó lo siguiente:

*“en forma normal,  
una opinión general no ha sido del todo satisfactorio,  
no se ha logrado el objetivo ... siento que no es confiable...  
porque como se llevan dos terminales  
El sistema como que no ha funcionado (tose)  
los kardex que debíamos haber tenido porque son el soporte de lo que nos están  
cobrando, -de la facturación-  
el sistema empezó en mayo.  
Normalmente de que iniciaron...  
los de Sistemas vienen a dar mantenimiento pero...  
no se que ha pasado en lo que decía mmm  
nosotros llevábamos un control,  
de cuando entran los camiones que habían salido y ahorita se retrasa mucho.  
El sistema de los que es el control, los kardex,  
no se porqué no ha podido salir”.*

El cambio del sistema manual al sistema con herramientas digitales y portátiles, es un mecanismo que ha tenido que ser ajustado; recordando el concepto de gobernanza, referenciado en el Capítulo III de este trabajo, cuando Cabrero (2005) –haciendo alusión a varios autores-, analiza su contenido, y cito:

*“...la idea actual de gobernanza, pese a todo, implica steering, es decir, mecanismos –que va a proveer el Estado- para pilotear coherentemente la acción social.” (Cabrero; 2005:23)*

Las acciones emprendidas por el gobierno actual, han incluido una serie de mecanismos para, entre otros objetivos reducir gastos, eliminar monopolios de dirección, y favorecer la interacción entre funcionarios y prestadores de servicios, con la idea de fortalecer la acción pública. Uno de estos mecanismos fue la introducción de nuevas tecnologías, cuyo proceso original –como se ha mencionado-, ha tenido que ser modificado y adaptado a las circunstancias propias de esta Dirección de Limpia Pública.

La última Dirección que acudimos a observar fue la **Dirección General de Policía municipal** (DGPM). En esta Dirección el cambio no fue lento ni paulatino como en otras áreas. Al contrario, sucedió en un lapso corto de tiempo. Cuando se entrevistó al coordinador administrativo, nos dijo que trabajaba en un horario de 08:00 horas a 20:00 horas. La Coordinadora del Jurídico nos mencionó también que en el primer semestre iba de lunes a domingos a trabajar.

De acuerdo a las entrevistas los cambios fueron:

- ✓ Se definió una reglamentación por parte de los Coordinadores, misma que se difundió y aún se sigue difundiendo a manera de recordatorio, de tal manera que los elementos no olviden sus rutinas de trabajo. Por ejemplo, cada vez que entra una patrulla con un detenido debe aventar una sirena para que la recepción –que tiene una cámara para ver afuera- abra la reja de malla ciclónica; está estipulado en el reglamento que debe mandar una alarma con la sirena. Una vez que abren la reja, entra la patrulla, cierran la reja y bajan al detenido. También está reglamentado que los policías dejen sus armas a la entrada, no pueden entrar con armas al área de registro. Esto que se describe estuvimos presentes, observando.
- ✓ Se diseñó e integró un equipo táctico para labores especiales, fue organizado y entrenado por el entonces Director; esta unidad táctica tiene equipamiento ad hoc para sus actividades como:
  - cascos,
  - goggles,
  - traen dos cargadores de 30 cartuchos y 60 tiros que los pueden disparar uno tras otro,

- miras holográficas, para los fusiles,
- algunos fusiles también tienen miras telescópicas,
- 4 equipos de visión nocturna.

Este equipo también lo vimos, nos lo mostraron.

- ✓ Se rediseñaron las áreas de trabajo, se remodeló el área jurídica y desde la fachada se hizo labor de limpieza, pintura, resanes y lo que fuera necesario para el edificio. Esto lo podemos observar en las fotografías siguientes:

### Fachada de la Corporación, Antes y después de la remodelación

**En reconstrucción**



**Renovada**



Fuente: material proporcionado por el área de Comunicación social

- ✓ Se remodeló la fachada, se instaló el monumento al policía desconocido, se puso una rampa de acceso y la señalización desde la entrada, identificando cada área y Coordinación con su respectivo nombre. Se filmó la reconstrucción interna.

Esto es lo que encontramos en el recorrido desde la entrada:

- Una fachada limpia y bien pintada,
- El piso de la calle parejo,
- El monumento al policía desconocido, limpio sobre una base de mármol negro que contiene a su vez placas de distinción,
- No se observan climas goteando, como es usual en Veracruz,
- Las macetas están limpias y frondosas,
- El pasto es verde y está limpio,

- Una rampa para gente con capacidades diferentes,
- Hay señalización para cuidarse en las escaleras.

Las siguientes fotografías muestran el camión de la corporación, cómo se encontraba antes de los cambios y cómo es ahora dicha unidad. Nótese en la unidad de traslado anterior que la falta de algunos asientos y el mal estado de los pocos asientos que había, además de un motor inservible evidencian la inutilidad de esta unidad; este camión pese a que era de la policía no tenía ningún tipo de protección.

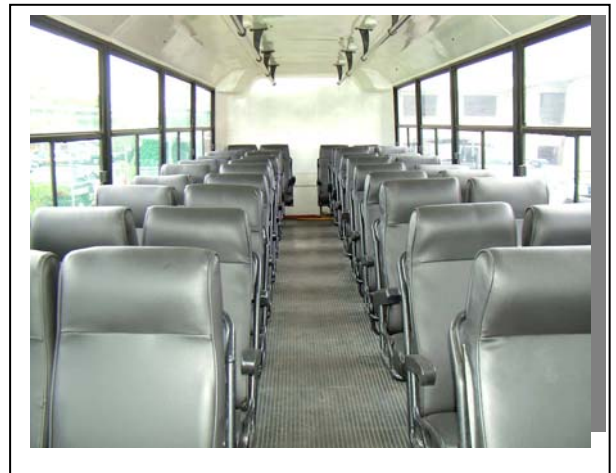
Por otro lado, el autobús actual está a disposición también de algunas escuelas que no tienen en qué transportar a sus alumnos para la difusión y promoción del programa de Enlace Ciudadano, pero principalmente es utilizado para distribuir a los elementos policiacos a sus lugares de trabajo, ya que se concentran a la entrada y salida de cada turno en la delegación de policía para de ahí ser asignados a diferentes lugares de vigilancia.

### **Fotografías**

**Unidad de traslado anterior**



**Unidad de traslado actual**



Fuente: material proporcionado por el área de Comunicación social



## Agrupamiento canino

Instalaciones antes del cambio



Construcción de la unidad



Fuente: material proporcionado por el área de Comunicación social

En esta área se encontraba el agrupamiento canino con perros entrenados para perseguir sospechosos y droga. Nótese el tamaño de la perrera, sin espacio para los perros. En esta foto hay un edificio en la parte lateral; se puede observar que estaba sin pintura y sin vidrios, no estaba en condiciones de ser utilizado. Las fotografías fueron tomadas al inicio de esta administración; los lugares de trabajo eran poco propios para el desarrollo de las actividades. La organización estaba regulada por el gobierno del Estado.

La fotografía de la derecha muestra la construcción de la unidad y por último la fotografía siguiente muestra la actual unidad canina.

## Unidad canina terminada



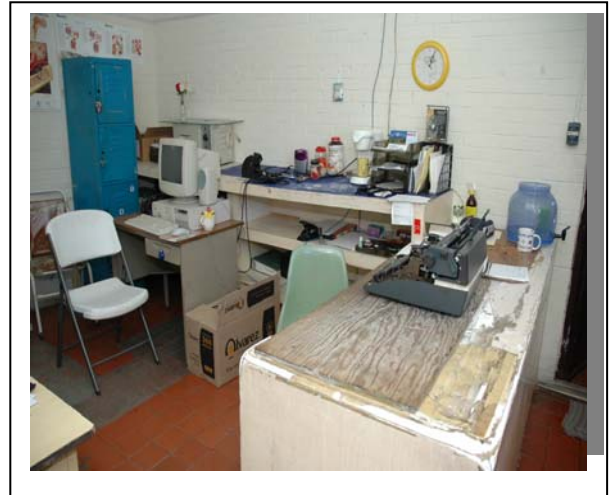
Fuente: material proporcionado por el área de Comunicación social

Actualmente el área de Unidad canina, está delimitada por una malla. Hay dos áreas verdes; en una están los animales con sus respectivas perreras, del tamaño de una habitación, con cortinas plegables para proteger a los animales del sol; en la otra área verde, que se encuentra en la parte posterior, los perros son entrenados, juegan y hacen sus ejercicios correspondientes para identificarse con su dueño.

Parte del equipamiento nuevo son las patrullas con torretas; son autos nuevos, todas equipadas con equipo GPS. Este equipo instalado en ellas sirve para que en cualquier momento se pueda conocer su paradero, con ayuda del sistema instalado en el Centro de respuesta inmediata (CERE). Este Centro se ubica físicamente en las oficinas de Tránsito y su labor es turnar las llamadas de emergencia al área que se requiera, ya sea policía o tránsito.

Las siguientes fotografías corresponden al área del servicio médico; las dos fotografías que se muestran a continuación evidencian el mal estado en que se encontraba esta área.

## Fotografías del área de servicio médico



Fuente: material proporcionado por el área de Comunicación social

Esta era el área donde pasaba el detenido a ser revisado por el médico. En esta área del servicio médico no podían atender ninguna contingencia que se pudiera presentar, por ejemplo: individuos etilizados o drogados que tuvieran problemas médicos –de presión o cardíacos-. En esta foto se observa el lugar de trabajo del médico, era un espacio reducido, inadecuadamente distribuido, carente de instrumentación y mobiliario básico, por ejemplo: en lugar de mesa, tenía una tabla donde escribía.

Actualmente en el área del Servicio médico, hay computadora nueva, mobiliario y equipo nuevo, plafones y alumbrado completo, área de curación nueva. Hay una cámara en la parte superior que forma parte del equipo de video con el que se da seguimiento al registro del detenido. El médico -como todo el personal- tiene uniforme nuevo.

## Fotografías de área actual del servicio médico



Fuente: material proporcionado por el área de Comunicación social

## Fotografías del área jurídica



Fuente: material proporcionado por el área de Comunicación social

En la fotografía superior izquierda se observa el área jurídica, con archivos destartados, goteras en el techo, piso quebrado, el espacio estaba mal organizado, muy reducido para los empleados.

En la fotografía superior derecha se muestra el área jurídica totalmente remodelada, piso, pintura, paredes, todo está con cristales y la coordinadora nos comentó que la idea de los cristales es que toda la gente y personal vieran las

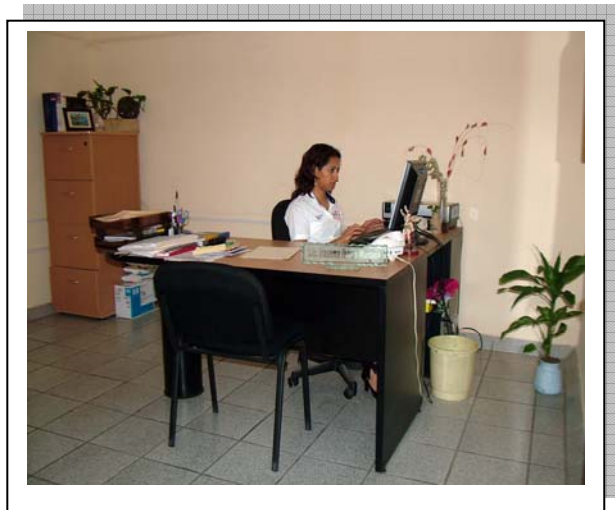


acciones de toda el área Jurídica. En esta foto, la parte de afuera –la que está en primer plano- es una sala de espera, actualmente tiene unas bancas pegadas a la pared. Se abrieron paredes para aprovechar mejor el espacio y que todo quedara interconectado.

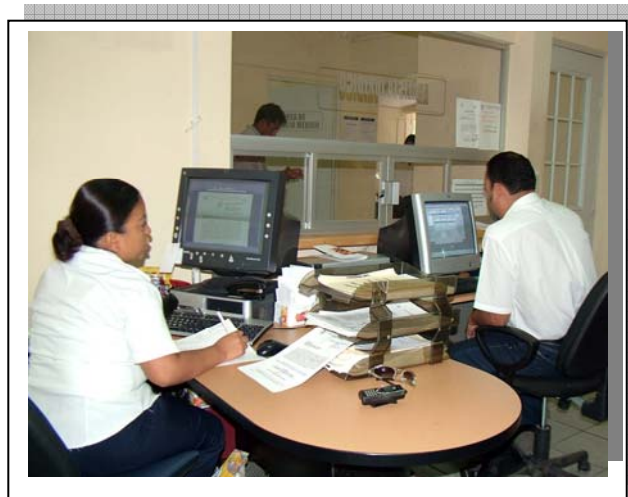
Cuando visitamos esta área ya tenía muebles y equipo de oficina que se apreciaba como nuevo en la parte de adentro; el mobiliario de oficina y los archiveros hacen que se vea todo ordenado. También tienen equipo de computación nuevo.

### Fotografías

**Jefatura de la Coordinación**



**Área de analistas jurídicos**



Fuente: material proporcionado por el área de Comunicación social

Esta es el área donde se encuentran los analistas jurídicos; hay mobiliario y equipo de oficina nuevo, computadoras nuevas. Aquí es donde pasa el detenido y le preguntan sobre lo que hizo, para determinar en base a su falta, su posición legal.

Las siguientes fotografías muestran el área de recepción de detenidos, cómo estaba antes y cómo está ahora.

## Fotografías. Área de dactiloscopia

**Anterior**



**Actual**



Fuente: material proporcionado por el área de Comunicación social

Esta es el área de registro de detenidos, en la foto superior izquierda se observa cómo estaba el área donde se tomaban los datos generales del detenido. En la fotografía del lado derecho, se observa cómo está actualmente.

## Fotografías

**Área de dactiloscopia**



**Área de recepción de detenidos**



Cámara

Fuente: material proporcionado por el área de Comunicación social

En la foto superior derecha, por la parte derecha -fondo de la foto- entran los detenidos. El policía se queda junto al detenido y tras las rejas, el personal le empieza a preguntar sus datos generales; posteriormente el detenido pasa frente a la persona que esta capturando, para que le tomen la foto; hay otra reja antes de ingresar a esta área de dactiloscopia, porque el detenido pone su huella.

Estuvimos en el proceso de registro de un detenido y esto fue lo que observamos con el nuevo sistema:

- Área de recepción. Llegó la patrulla y bajó al detenido, el policía esperó junto a él. El policía que hizo la detención se quedó junto al detenido en todo su recorrido. Foto superior derecha.
- Área de dactiloscopia. El detenido pasó al frente a que le tomaran la foto.
- Área de servicio médico. Pasó con el médico para que se asegurara que no tenía ningún problema de salud.
- Área de analistas jurídicos. Pasó con los analistas para que le dijeran de qué tipo había sido su falta y que los analistas oyeran su versión de los hechos; aquí el detenido aún sigue con el policía. Aquí es donde definen si se queda o paga alguna multa o lo turnan al Ministerio Público, según sea el caso. Puede ser que pase a los separos de la comandancia o que pague una multa y salga inmediatamente, previa amonestación.
- Cuando sale el detenido, vuelve a pasar con el médico para determinar su estado de salud al momento de salir de la comandancia.

La persona que observamos, fue una persona que había estado alcoholizada y trató de maltratar a su mujer. Los vecinos oyeron los gritos y llamaron a la patrulla. Cuando llegó a los separos de la comandancia, ya se había calmado, los policías y la gente de recepción refieren<sup>97</sup> que regularmente se calman y los dejan ahí a que se tranquilicen. Esta persona en particular, venía vestido en short muy casero, camiseta sin mangas y sandalias. Firmó y aceptó

---

<sup>97</sup> Es un término, al que no le encontré traducción, pero que lo utilizan mucho en el argot del derecho penal.

que había alterado el orden en su casa y con sus vecinos. No traía pertenencias. Fue una falta administrativa.

Cuando platicamos con la coordinadora del Jurídico, nos comentó que también tiene un psicólogo para apoyar en los casos en que la gente reincide; la licenciada comentó que un niño que roba, o pinta paredes, o anda con un arma blanca, es un delincuente en potencia. En estos casos investigan a los niños, que regularmente son niños maltratados que viven en hogares donde hay mucha violencia; y ahí es donde trata de intervenir el psicólogo, con seguimiento y recomendaciones. La licenciada remarcó mucho que es policía preventiva. La última área que recorrimos fue el patio trasero.

Anteriormente ningún comandante se hacía responsable de los vehículos, cualquiera los podía tomar y se los rolaban, no había un control sobre su uso, limpieza y atención. La tarea de las camionetas es difícil; antes había un gasto enorme, se descomponían y su mantenimiento era sumamente costoso. El resultado: los autos patrulla se depreciaban rápidamente y se ponían en la parte trasera como chatarra.

Por otro lado, toda esta área tenía un terreno no plano, tierra en la mayor parte de él, pero estaba destinado a que los elementos policiacos desarrollaran actividad física. Nada de esto se podía hacer.

### **Fotografías. Patio Trasero**



Fuente: material proporcionado por el área de Comunicación social



En la fotografía superior izquierda se puede observar un pequeño lugar que fungía como taller para las reparaciones menores pero que no contaba con piezas o herramientas para dar el servicio a las patrullas.

Actualmente, el patio quedó totalmente limpio, con pasto y algunas llantas para uso posterior; el patio se destina ahora para prácticas físicas del personal, donde también el equipo táctico realiza sus actividades de preparación.

### Fotografías.

**Patio trasero**



**Equipo táctico en el patio trasero**



Fuente: material proporcionado por el área de Comunicación social

**Foto. Equipo táctico en el patio trasero**



Fuente: material proporcionado por el área de Comunicación social

En la fotografía anterior se puede ver al Director de la DGPM, al fondo y con uniforme de camuflaje, quien directamente entrena y supervisa las prácticas del personal.

Se entrevistó a la Coordinadora Jurídica; mujer joven, delgada, de aspecto pulcro. La entrevista se llevó a cabo en su oficina, un lugar limpio, ordenado, nuevo, recién reconstruido y pintado en colores claros, climatizado, con grandes cristales como paredes, equipo de cómputo en todas las oficinas, muebles modernos y aromatizantes ambientales.

La entrevista con la licenciada se ha transcrito por considerarse relevante para la comprensión de todos los cambios y el estatus – en ese momento- de la Corporación.

*Hay señalamientos en cada área*

*cámaras y micrófonos lector de huellas CE*

*Cada uno de los elementos se metió a un curso*

*a un taller para aprender a manejar el sistema de PROMAD*

*Este sistema me da respuestas para conocer las estadísticas de:*

*qué patrulla trae detenidos?*

*en que condiciones trae los detenidos?*

*En qué horario hay más ingreso de detenidos?*

*Qué sector de la ciudad es más problemático?*

*De ese sector, qué patrulla trae más gente?*

*...De esa patrulla de ese sector, de qué se queja la gente?*

*Tienen una visión más amplia.*

*Les sirve mucho para ver la actuación de cada uno de nuestros elementos.*

*Punto 1.- Por ejemplo si los 20 –números no reales- detenidos de Juan Pérez 19 se quejan de maltrato*

*Ellos ponen atención en eso y es información interna que les sirve para ir calibrando ir viendo la conducta de los elementos en el servicio*

*Cosa que es muy importante porque desean mejorar no solo en imagen o en lo que se pueda ver sino en aquello que se pueda sentir*

*en el caso de los detenidos y los familiares y la labor es ... es no nada más de cómo me veo hoy sino cómo pienso y cómo actúo, que haya congruencia no sólo manejar números de cuántos ingresos*

*porqué*

*en qué tiempo*

*en qué transcurso del día o de la noche*

*en qué temporada bajo*

*qué rumbo*

*qué zona*

*cuál es el problema en aquella zona de la ciudad que hay que atender y que todo eso se traduce en información*

*información que a nosotros nos sirve para hacer la parte medular*

*que también es de esta policía ... preventiva*

*no debiéndonos olvidar de eso ... que esta policía es preventiva.*

*Entonces si yo advierto de acuerdo a la información que hoy día*

*que gracias al sistema tengo acceso rápido y fácil*

*si puedo sacar una estadística del mes de enero en qué colonia hubo más problemas en enero*

*qué tipo de problemas*

*finalmente es información que a mi me sirve detectar los foquitos rojos*

*que tal vez ahorita fueron detenidos por infracción*

*pero tal vez en un año dentro de 6 meses ...*

*Toda esa información... le tenemos que dar un valor*

*No nos serviría de nada tenerla y encajonarla o tenerla y dejarla guardada en el cajón o no saber que hacer con ella*

*de ahí es que nosotros hemos creado programas que también le ha correspondido a esta coordinación jurídica.*

*Enlace ciudadano es una jefatura que tiene como finalidad*

*—como su nombre lo dice—*

*enlazar al ciudadano con lo que es... policía*

*qué hace la policía*

*conoce a la policía*

*entonces...hay un encargado*

*vamos las escuelas primarias secundarias hemos traído preparatorias kinder aunque parezca increíble han venido chiquitos de kinder las universidades también nos han visitados um...*

*Pero vamos nosotros y les hacemos la invitación... agendamos el día.*

*Regularmente las visitas las tenemos lunes miércoles y viernes*

*Traemos grupos de 30 jóvenes por visita y los pasamos a la salita audiovisual*

*ahí les proyectamos un video de lo que es la policía*

*de lo que estamos haciendo*

*los recursos que se han invertido los recursos materiales*

*la inversión que ha habido*

*Ya una vez que los ponemos en ese canal de lo que es la policía les damos un*

*recorrido por las instalaciones... y desde luego esta es la medular ...*

*Vienen para acá y les explicamos todo*

*no les damos el recorrido por adentro de las instalaciones*

*por cuestiones de seguridad*

*porque no es conveniente que haya jovencitos y jovencitas y que estemos*

*pasando gente*

*mmm bueno ...no es propio*

*Porque no nos debemos olvidar que bueno este es un órgano de seguridad.*

*Se les comunica todo y...aquí umm*

*en este programa además de que les damos a conocer*

*yo creo que estamos iniciando con un...un...programa de cultura*

*de que el niño sepa o el joven sepa lo que es la policía*

*lo que puede un policía hacer y lo que no puede hacer*

*hasta donde está permitido para un policía y hasta donde no esta permitido*

*En qué se traduce todo esto ... en información*

*y en la medida en que estemos informados*

*estamos de acuerdo en que se van a cometer menos arbitrariedades por parte nuestras autoridades.*

*Nosotros necesitamos vigilar mucho*

*mucho mucho nuestro proceder*

*nuestro actuar como autoridad*

*Punto esencial lo que queremos es cambiar la imagen*

*lo que queremos es que la ciudadanía reciba el servicio que se merece...*

*Y cómo...? Informándolo  
teniéndolo al día, que confíe  
que vean que lo que estamos haciendo.  
Miren las cámaras miren el audio  
nuestras instalaciones nuestras puertas son de cristal  
estamos a favor de la transparencia  
en lo que es nuestros servicio  
que ellos vean y más que nada que nos conozcan  
mirando mi cara mira yo soy la responsable  
si tienen alguna queja ven conmigo y yo te tengo que resolver  
en la medida de lo legalmente posible  
pero eso es lo que queremos....  
que haya ya un contacto directo con el ciudadano  
que deje de haber ese muro que antes había  
que antes nada mas decía ah! El policía...sabes qué  
dime el número de patrulla tráeme el numero de patrulla  
la hora el lugar  
en el sistema me aparece quien traía esa patrulla  
a qué hora qué día. ... no?  
Entonces todo eso es lo que estamos dando a conocer a los jóvenes  
además de que estamos tratando de hacer cultura en ellos  
de que miren jóvenes aquí tenemos un área de menores  
llegan jóvenes como ustedes  
Por estar grafitando por reñir afuera de la escuela  
los delitos o infracciones por lo que ingresan los jovencitos de su edad  
... se las damos a conocer*

El sistema de registro y seguimiento del detenido,-PROMAD- fue adquirido a una empresa que tiene experiencia en este tipo de sistemas. En la base de datos queda toda la ficha, con foto y huellas –ya que también hay equipo digital para huellas dactilares-. Como nos comentó la Licenciada, todo el personal fue capacitado en este sistema y tuvimos la oportunidad de ver que todos los empleados lo trabajan sin problemas.

El sistema es muy completo, sin embargo en Xalapa, el gobierno del estado en su Dirección de Policía demanda un informe de todos los detenidos, cada semana. Éste se envía en unos tarjetones blancos, donde además de los datos generales, ponen los datos y domicilio de los padres del detenido. Este tarjetón no lo podían sacar del sistema, por lo que un empleado de la Dirección de Sistemas, les desarrolló esta adición al sistema. En lenguaje coloquial se llama parche y en mi experiencia puedo decir que no es lo más sano, ya que si a un sistema se le hacen parches, este sistema deja de ser eficiente; implica que no se estudió y analizó en sus dimensiones correctas para funcionar en un periodo de tiempo razonable.

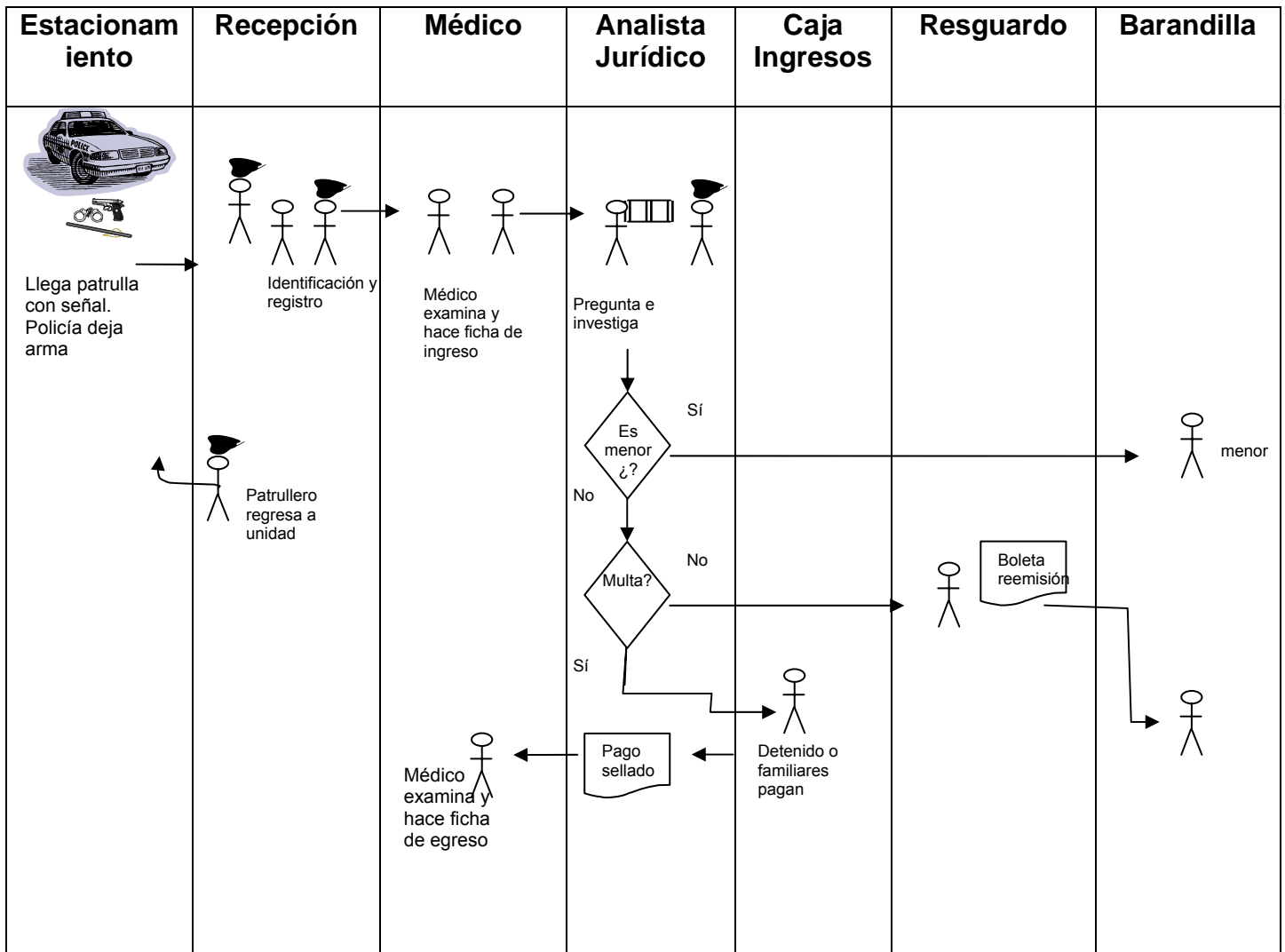
Por otro lado, hay un servidor destinado a esta área y que lo administra un joven ingeniero. Este servidor está en un área resguardada, no a la vista de la gente y está conectado con los servidores del Ayuntamiento que se encuentran en la Dirección de Sistemas del edificio Trigueros.

Existe también un área de Estadística delictiva. Esta área depende directamente del Director general, tienen tres equipos de cómputo. Trabaja en forma aislada de las demás áreas.

Uno de los primeros puntos que se desarrollaron en la Coordinación Jurídica fue el procedimiento para los detenidos, y que se ha tratado de simplificar con el flujograma de la figura 24.

Figura 24

Flujograma.- recepción y trámite de faltas



Elaboración propia, en base a la información recabada de la Coordinación Jurídica

En este inciso se mostraron los resultados de la Dirección de Policía, que en nuestra opinión es la que más cambios registró, ya que no solo fue tecnología y sistemas sino hubo cambios de fondo, como cuestiones de actitud, de concientización y racionalidad, de depuración en la misma Dirección.

Al momento de redactar este documento, por razones inciertas, la Dirección de Policía pasó a depender del Gobierno del Estado, una situación por demás inexplicable.

Con esta Dirección concluimos el proceso de cambio y podemos resumir que los cambios fueron diferentes en todas las Direcciones, en su instrumentación, en el involucramiento de los actores y en los resultados obtenidos.

En este capítulo abordamos el sujeto de estudio, en qué contexto se ubica, cuáles son sus antecedentes, la cultura en la que se desenvuelven sus actores, la estructura de su organización y el marco legal. Tratándose de una organización pública, compleja, con problemas y necesidades diferentes, seleccionamos áreas de estudio representativas por sus características, dimensiones y contacto con los ciudadanos, siendo cuatro las áreas que hemos descrito, diagnosticado, entrevistado, encuestado y evidenciado –tanto con grabaciones como en fotografías-.



## **Capítulo VI.**

### **Análisis de la información recabada**

El análisis de este trabajo, consistió en conocer cómo una organización pública introduce nuevas tecnologías de información y comunicación a su operación, donde los actores debían anclar los nuevos procesos a sus actividades cotidianas. Uno de los elementos a identificar eran las reacciones e impresiones de la sociedad acerca de los cambios que se implementarían en las diferentes oficinas del municipio, amén de la actitudes que tomaron los mismos actores de la organización al conocer el cambio en sus roles.

#### ***VI. a. General***

Para recoger el sentir de los actores –tanto internos como externos a la organización-, se recurrió a dos tipos de encuestas y a la entrevista. Para la encuesta que se aplicó al ciudadano, establecimos una muestra poblacional de las personas que acudían a las diferentes Direcciones administrativas para realizar algún trámite.

Hay que decir, que los trámites en algunas Direcciones pueden ser cíclicos, es decir, hay épocas donde el volumen del trabajo aumenta; por ejemplo cuando se inicia el período escolar –agosto- el número de trámites por concepto de copias de actas de nacimiento aumenta o los meses donde más se contrae matrimonio como son diciembre y mayo, o bien, en la época de inundaciones la demanda de recursos también son mayores, el trabajo inclusive de la policía municipal es mayor en las fiestas tradicionales –como el carnaval- o en las fiestas decembrinas.

El análisis de la información, en términos generales, se desarrolló con los instrumentos ya definidos en el capítulo de metodología y los resultados mostraron una aceptación variada y gradual de las nuevas tecnologías; es decir, no todos los empleados las recibieron con la misma actitud; en el caso de los empleados, las respuestas se procesaron a través de un modelo de medición, para después interpretarse; en el caso de los ciudadanos las respuestas se capturaron en un software específico para después también interpretarse. Para ser más puntual en

nuestro análisis, abordaremos el proceso y análisis de la situación en el mismo orden que hemos venido observando desde el diagnóstico.

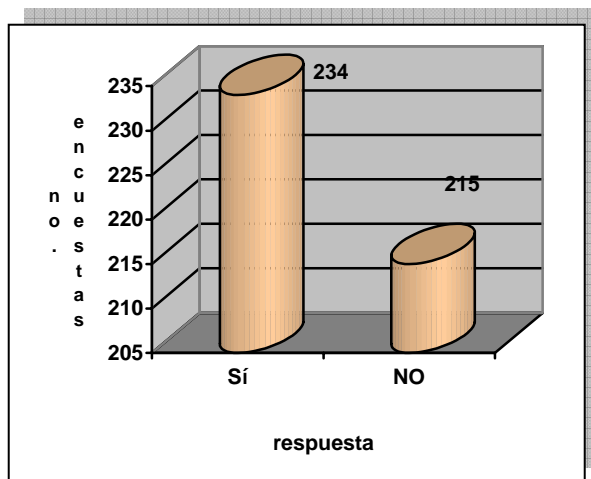
### **VI. b. Por área específica de estudio**

Para el caso del RC la muestra fue de 411 ciudadanos, sin embargo el número de encuestas real aplicado fue de 449, por lo tanto este fue el total de encuestas que se procesó y analizó.

Los resultados de la encuesta se capturaron en ACCESS y después de aplicar los filtros y procesarlas, los resultados fueron los siguientes:

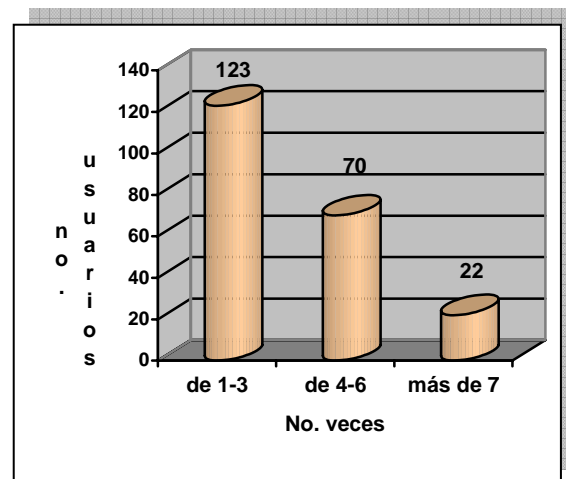
**Gráfica 1**

**1. ¿Es la primera vez que hace este trámite?**



**Gráfica 2**

**Num. de veces que repite el trámite**

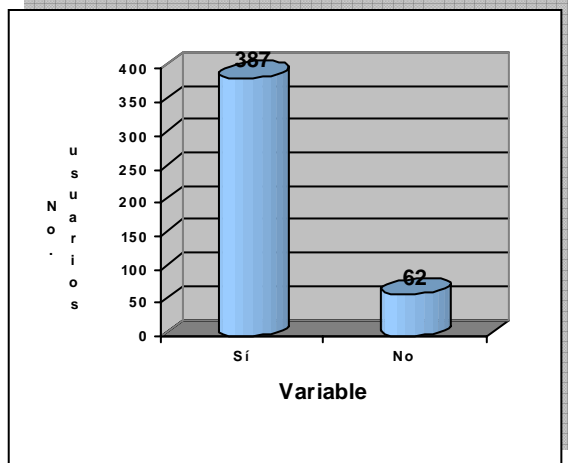


Elaboración propia con base en encuestas

En la Gráfica 1, se refleja si el ciudadano es la primera vez que acude a hacer su trámite? De la respuesta negativa, -implica que ha ido a hacer el mismo trámite- se le cuestiona el número de veces que ha ido: a) entre 1 y 3, b) entre 4 y 6 veces y c) más de 7 veces a hacer el mismo trámite. De esto se desprende que el 27% ha ido más de una vez a solicitar el mismo trámite.

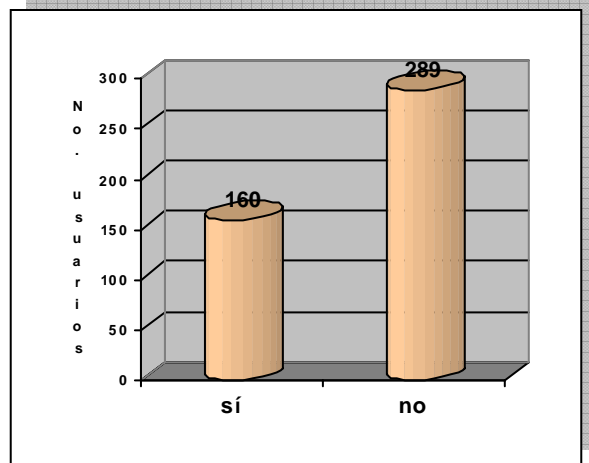
**Gráfica 3**

**Pregunta 2. ¿Tiene computador en su casa o trabajo?**



**Gráfica 4**

**Pregunta 3. ¿Usaría un medio virtual para sus trámites?**



Elaboración propia con base en encuestas

La pregunta 2 también está anidada; en caso de ser positiva, se pregunta si han usado la computadora para entrar al portal del Ayuntamiento y, si consideran la información útil. Los 160 usuarios representan el 36% del total que acude una semana al Registro Civil, de los cuales 22 personas habían entrado al portal y de esas 22 personas sólo 15 consideraron la información útil –pero aún así fueron a las oficinas-; 7 personas dijeron que la información no les servía. Esta pregunta revela, primero de la gente que tiene computador y segundo, quiénes la utilizan para acceder a servicios que proporciona el gobierno municipal. Las 22 personas representan el 4.8%, esto es de la gente que acude en una semana a las oficinas del Registro Civil, y sólo el 3.3% consideraron útil la información.

La pregunta 3 es acerca de si la gente acudiría a efectuar sus trámites a un cajero o kiosco cibernético -este fue el nombre dado por la institución- y se representa en la gráfica 4.

Las personas que contestaron que No, se preguntó porqué, y las respuestas fueron:

- diez y siete personas dijeron: *no sabrían cómo usarlo,*
- diez personas respondieron: *les da desconfianza,*
- algunas personas dijeron: *me da igual.*

En las preguntas referentes a si la atención fue rápida: 399 usuarios dijeron que Sí y cincuenta dijeron que No, quiere decir que del 100% de la gente encuestada el 88.9 % dijeron que sí fue rápido y el 11.1% dijeron que No.

Los resultados muestran que casi la mitad de ciudadanos debe ir más de una vez al RC cuando requiere un trámite, con sus consecuencias en la pérdida de tiempo para ellos, en trabajos o escuelas.

También es evidente la falta del recurso informático; peso a esto, la población está dispuesta a usar un kiosco cibernético para sus trámites más apremiantes y comunes.

¿Qué fue lo que sucedió en el RC con la nueva tecnología? Con base en la estadística de la Tabla 15, la productividad valorada en términos monetarios disminuyó. La pregunta ahora cambió a ¿por qué se redujo el ingreso en lugar de mejorar, si se trabaja con mayor velocidad y menos errores? El número de habitantes en el municipio no disminuyó, entonces ¿por qué se contrajo el número de actos registrados?

Observamos que la gente –los ciudadanos- podía entrar a las oficinas donde se encontraban las escribientes, así como tener contacto con ellas. También de acuerdo al procedimiento, no hay un control para imprimir las actas, si tienen errores se vuelve a imprimir hasta quedar bien. Entonces ¿cuántas veces puede un escribiente repetir un acta o simular una repetición y sacar varias?

Pueden ocurrir dos situaciones: si el ciudadano pasa por la mesa de recepción de trámites, entonces el pago se registrará de acuerdo al proceso; pero si el ciudadano va directo con las escribientes es poco probable que se registre el pago.

El responsable de las impresiones es el personal de sistemas, ahí tienen el papel y administran el servidor; sin embargo, el control de impresiones es muy rudimentario, -pone palitos por el número de actas impresas por empleado, en hojas blancas sueltas, no checa contra nada-, sólo lleva la suma de lo impreso. Pude ver el control que llevaban durante varias semanas y luego meses.

De aquí me surgen dos preguntas que trataré de contestar: 1) ¿de quién era la responsabilidad de instrumentar un proceso de control? y 2) ¿cómo llevaban

antes el control de impresiones, cuando se hacían en máquinas de escribir las actas?

Con la primera pregunta, considero que era responsabilidad de quien instala los equipos proporcionar el soporte administrativo adecuado para evitar las fugas; en otras palabras, el mal uso de los recursos. Se requería entonces, la definición de un proceso de control diseñado por la Dirección de Sistemas en conjunto con el Director administrativo, ya que es responsabilidad de este último salvaguardar los recursos materiales del RC, y ahí se incluye el papel para impresión de actas. En el RC no sólo la recaudación por concepto de actos fue menor sino que observé a empleadas estar simulando trabajo cuando en realidad estaban dando otro uso a sus equipos. Los tiempos muertos no fueron medidos.

En cuanto a la segunda pregunta, el proceso era bastante similar; las solicitudes pasaban por los auxiliares que repartían el trabajo a las escribientes. Pero al momento de pasar a firma, las concentraba otra vez el auxiliar con la solicitud pagada.

Más aún, por la estadística podemos concluir que los cambios que se dieron, propiciaron una disminución en el registro de actos o solicitud de trámites, pese a que los tiempos de respuesta sí se redujeron. La información recabada de los empleados se capturó en el Diseño a escala del modelo de medición que figura en la tabla 17.

**Tabla 17**  
**Evaluación de conceptos en base a porcentajes: Registro Civil**

Pregunta	Concepto a medir	Valoración de respuestas											
		Dimensión organizacional											
¿Sabe Ud. para quién trabaja?	✓ Cultura organizacional	Su jefe	50%	Alcalde	50%	Gobierno	0%	Ciudadano	0%	No sabe	0%		
		1	9%	1	9%	6	54%	3	28%	0	0		
¿Está definido de manera precisa su puesto en el Ayuntamiento?	✓ Cultura organizacional	Sí	80%	No	20%					No sabe	0%		
		9	82%	2	18					0	0		
¿Conoce cuál es el objetivo de su puesto?	✓ Cultura organizacional	Sí	100%	No	0%								
		11	100%	0	0%								
¿Sabe usted de manera precisa cuáles son sus actividades?	✓ Capacitación	Sí	100%	No	0%					No sabe	0%		
		11	100%	0	0					0	0%		
	✓ Difusión	Sí	100%	No	0%					No sabe	0%		
		11	100%	0	0%					0	0%		
¿Cómo considera que es la comunicación con otras áreas o departamentos?	✓ Difusión	Excelente	33%	Buena	33%	Regular	33%	Mala	0%	No sabe	0%		
		2	18%	8	73%	1	9%	0	0	0	0		
¿Cómo calificaría la comunicación?	✓ Eficiencia	Clara	30%	Sencilla	0%	Distorsionada	0%	Rápida	30%	Compleja	10%	Formal	30%
		5	45%	2	18%	1	9%	2	18%	1	9%	3	27%

¿Sabe usted cuál es el tiempo de respuesta al ciudadano?	✓ Eficiencia	Sí	100%	No	0%						
		11	100%	0	0%						
¿Sabe usted si los trámites de quejas o solicitudes, se resuelven?	✓ Calidad	Siempre	33%	frecuente mente	33%	A veces	33%	Casi nunca	0%	Nunca	0%
		8	73%	3	27%	0	0%	0	0%	0	0%
¿Considera usted que se están logrando los objetivos ofrecidos por el alcalde a la ciudadanía?	✓ Eficiencia	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		10	91%	1	9%					0	0%
¿Están documentadas sus actividades o funciones de alguna forma - manuales, instructivos, etc.-?	✓ Calidad	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		5	45%	5	45%					1	9%
	✓ Difusión	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		5	45%	5	45%					1	9%
	✓ Capacitación	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		5	45%	5	45%					1	9%
¿Está el proceso certificado por algún organismo o institución?	✓ Calidad	Sí	0%	No	100%					No sabe	0%
		0	0%	7	64%					4	36%
<b>Dimensión social</b>											
¿Cómo es la relación con sus compañeros?	✓ Cultura organizacional	Excelente	0%	Buena	50%	Regular	50%	Mala	0%	No sabe	0%

		1	9%	10	91%	0	0%	0	0%	0	0%
¿Cómo es la relación con su(s) Jefe(s)?	✓ Cultura organizacional	Excelente	0%	Buena	50%	Regular	50%	Mala	0%	No sabe	0%
		4	36%	7	64%	0	0%	0	0%	0	0%
¿Se siente usted motivado en su trabajo?	✓ Motivación	Sí	100%	No	0%						
		11	100%	0	0%						
¿Se presentan conflictos de manera frecuente en el desarrollo de sus actividades?	✓ Cultura organizacional	Sí	50%	No	50%						
		3	27%	8	73%						
¿Considera que el proceso actual es más confiable?	✓ Eficiencia	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		9	82%	0	0%					2	18%
¿Ha podido observar si el ciudadano, una vez que levanta la solicitud o queja, queda satisfecho con el resultado en ese momento?	✓ Racionalidad	Sí	33%	No	33%					No sabe	33%
		7	64%	1	9%					3	27%
¿Tiene algún mecanismo o herramienta para saber si el ciudadano quedó satisfecho con la atención recibida?	✓ Calidad	Sí	50%	No	50%						
		1	9%	10	91%						



¿Considera que cualquier otro empleado del Ayuntamiento lo puede sustituir en sus funciones?	✓ Cultura Organizacional	Sí	100 %	No	0%					No sabe	0%
		6	55%	5	45%					0	0%
<b>Dimensión Tecnológica</b>											
¿Ha recibido capacitación para desempeñarse en su puesto?	✓ Capacitación	Sí	100 %	No	0%						
		6	55%	5	45%						
¿Qué tipo de equipo utiliza como herramienta?	✓ Capacitación	Mecánico	33%	Digital	33%	Electrónico	33%			No sabe	0%
		2	18%	1	9%	9	81%			0	0%
¿Conoce usted las características de su equipo?	✓ Capacitación	Sí	100 %	No	0%						
		7	64%	2	18%						
¿Tiene usted instructivo, manual o guía para operar su equipo?	✓ Difusión	Sí	0%	No	100%						
		2	18%	8	73%						
	✓ calidad	Sí	0%	No	100%						
		2	18%	8	73%						
¿Tiene usted instructivo, manual o guía para desarrollar su trabajo con el sistema de información?	✓ calidad	Sí	0%	No	100%						
		0	0%	10	91%						

¿Considera que el equipo que utiliza en el desarrollo de su trabajo es moderno?	✓ Capacitación	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		4	36%	5	46%					2	18%
¿Considera que se requiere capacitación o conocimientos especiales para trabajar con este equipo?	✓ Calidad	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		8	73%	2	18%					0	0%
¿Fue capacitado(a) por el ayuntamiento para trabajar con este equipo?	✓ Cultura organizacional	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		4	36%	6	55%					0	0%
¿Cómo considera los sistemas de información empleados en su área?	✓ Eficiencia	Con defectos	33%	Eficientes	33%	Confiables	33%	No sirven	0%	Obsoletos	0%
		3	27%	5	46%	2	18%			1	9%
¿Quién(es) se beneficia(n) principalmente con este sistema?	✓ Calidad	Ciudadanos	50%	Empleados	0%	Proveedores	0%	Autoridades	50%	Otros grupos	0%
		10	91%	4	36%	1	9%	3	27%	1	9%
¿Cómo considera la tecnología empleada en su área?	✓ Eficiencia	Con defectos	33%	Eficiente	33%	Confiable	33%	No sirve	0%	Otro	0%
		3	27%	5	46%	2	18%	2	18%	0	0%

¿Considera que sus actividades se han modernizado?	✓ Cultura organizacional	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		7	64%	2	18%					0	0%
¿Considera usted que el trabajar de esta forma (con equipo y sistema) le da más estatus ante los ojos de los demás?	✓ Motivacional	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		11	100 %	0	0%					0	0%
¿Considera usted que ha habido cambios en su área o con los ciudadanos a partir de que está empleando los nuevos sistemas?	✓ Racionalidad	Sí	100 %	No	0%						
		11	100 %	0	0%						
¿Están siempre disponibles para acceder y poder desarrollar su trabajo los equipos y sistemas?	✓ Eficiencia	Sí	50%	No	50%						
		8	73%	2	18%						
¿Si pudiera medir la modernidad en un rango del 1 al 10, siendo 1 el más bajo y 10 algo muy moderno, que	✓ Racionalidad	Del 10 al 8	33%	Del 7 al 5	33%	Del 4 al 2	33%	Uno-o nada	0%		

número le asignarían al desarrollo de sus actividades dentro de la modernidad?		3	27%	6	55%	2	18%	0	0%		
<b>Dimensión Política</b>											
¿Puede usted influir en las acciones o en el actuar de sus compañeros de trabajo?	✓ Poder	Sí	50%	No	50%						
		6	55%	5	45%						
	✓ Racionalidad	Sí	50%	No	50%						
		6	55%	5	45%						
¿Cree usted que algún compañero o jefe influye en las decisiones de su trabajo?	✓ Poder	Sí	50%	No	50%						
		7	64%	4	36%						
¿Tiene usted alguna recompensa económica o en especie por la realización de su trabajo, sin incluir su sueldo nominal?	✓ Corrupción	Sí	0%	No	100%						
		8	73%	3	27%						
¿Dadas las características de esta administración, considera que las acciones y estrategias están encaminadas a una sucesión del mismo partido?	✓ Poder	Sí	0%	No	100%					No sabe	0%
		4	36%	2	18%					5	46%

Elaboración propia con base en Zorrilla (1999)

De acuerdo a los resultados, el personal considera que trabaja para el gobierno, pero no está involucrado con la misión y visión, ya que pierde de vista que está –en cualquiera que sea su posición- dando un servicio, no haciendo política, no vendiendo un producto, sino dando un servicio y que en forma recíproca está obteniendo en pago, su salario.

Dado que esta tabla está representada en términos de porcentaje, resulta en mi opinión, de mayor significado el conocer lo siguiente:

- los empleados consideran que la comunicación es eficiente,
- el 73% considera que los trámites siempre se resuelven,
- sus actividades no están documentadas, existe poca difusión de ellas al igual que la capacitación ,
- las relaciones entre ellos son buenas y la mayor parte considera que no hay conflictos en su área (73%),
- el 63% sí ha observado que el ciudadano queda satisfecho con el servicio, sin embargo la mayoría -91%- no tiene medios ni herramientas para comprobarlo,
- la mayoría conoce su equipo pero no tienen instructivos para operar el equipo o el sistema,
- menos de la mitad considera su equipo moderno -46%- , sólo un 18% considera los sistemas confiables y el 46% eficientes,
- el 64% considera que sus actividades se han modernizado, sin embargo el 55%, le da una calificación baja al concepto de modernidad en el RC,
- en la dimensión política consideran que ni influyen ni son influidos más que por cuestiones de jerarquía,
- el 73% dijo que sí reciben remuneración extra de su salario, pudiendo ser bonos de puntualidad o ayudas para camiones; por último,
- sólo el 36% considera que la autoridad está trabajando para una sucesión de poderes.

De la información adicional, podemos decir que los tiempos propuestos para el RC se alcanzaron, así como la implementación de nuevas reglas,

procedimientos y operación de sistemas administrativos que antes se desarrollaban en forma manual.

Lo alcanzado en esta Dirección del Ayuntamiento de Veracruz, me lleva a relacionar lo que argumenta Solís (1994) refiriéndose a los cambios encaminados a la modernización:

*“Cambios tecnológicos y modificaciones mayores a las formas organizacionales de las empresas son dos fenómenos presentes en el proceso de aceleración histórica que vivimos actualmente, donde el mundo no cesa de transformarse en sus dimensiones materiales, sociales y culturales. La modernización de la economía y de las sociedades supone, entre otras cosas, procesos de transferencia de diversas tecnologías, entre las cuales un tipo específico lo constituye la tecnología administrativa.”* (Solís, 1994:50)

En esta referencia, Solís (1994), comenta acerca del éxito de la transferencia de modelos norteamericanos por los japoneses, y las explicaciones llevan a considerar que fue la correcta aplicación de trasplantar al interior de sus organizaciones elementos como la solidaridad, la valorización del apoyo mutuo, trabajo grupal, abnegación, fidelidad y sacrificio, todos estos valores de la cultura japonesa ancestral. Entonces, ¿qué es lo que se debe considerar para alcanzar el éxito en la transferencia de modelos? ¿por qué en el caso del Registro Civil no todas las estimaciones fueron alcanzadas? En un esquema de transferencia Solís (1994) establece, a manera de lecciones, cuatro puntos básicos a considerar:

1. la tecnología se debe orientar a la solución de problemas precisos con el imperativo de la producción,

2. la tecnología no es una realidad única o particular, está en constante evolución,

3. la tecnología que no lleve un sello particular, difícilmente podrá proporcionar lo esperado, y

4. la transferencia de tecnología implica un proceso de aprendizaje y reeducación. Sobre estas bases, sin la educación adecuada, los valores culturales propios de la localidad y el sello particular desarrollado, es difícil alcanzar las

metas propuestas. Hasta aquí se contemplan los resultados que encontramos después de analizar la información.

Con la siguiente Dirección, podremos observar otras características, donde la relación entre los empleados su la marca o signo distintivo. Para comenzar con el análisis de la Dirección de Lunes Ciudadano nos planteamos la pregunta: ¿qué es lo que representa el sistema de Atención Ciudadana para el gobierno municipal?

El sistema Atención Ciudadana ha provisto a la autoridad municipal del registro, control y seguimiento de trámites gestionados por la ciudadanía; es un sistema diseñado para los funcionarios. Atención ciudadana es un núcleo gestor de actualizaciones en la obra ciudadana.

Hasta ahora, y después de un lento proceso de modernización, la autoridad cuenta con un respaldo que permite responder a la mayor parte de las demandas ciudadanas. Hablamos de modernización (retomando a Solé, 1998) por la aplicación de tecnología sobre procesos nuevos, sistematizados con herramientas novedosas en esta área.

La sistematización de Atención ciudadana está sustentada en los conceptos teóricos de Bertalanffy (1968): los propósitos y objetivos son bidireccionales; coadyuvan al registro y seguimiento de los trámites (interno) y satisfacen las necesidades –generalmente básicas- de un sector de la población (externo). Sobre esta reflexión, abordamos el estudio de las dos partes: empleados y ciudadanos.

Antes de darnos a la tarea de investigar el sentir del ciudadano, procedimos a vaciar la información de las entrevistas en el formato del Diseño a escala de medición, quedando la tabla 18.

**Tabla 18**  
**Evaluación de conceptos en base a porcentajes: Sistema de atención ciudadana**

Pregunta	Concepto a medir	Valoración de respuestas											
		Dimensión organizacional											
¿Sabe Ud. para quién trabaja?	✓ Cultura organizacional	Su jefe	50%	Alcalde	50%	Gobierno	0%	Ciudadano	0%	No sabe	0%		
		0	0%	0	0%	2	40%	3	60%	0	0		
¿Está definido de manera precisa su puesto en el Ayuntamiento?	✓ Cultura organizacional	Sí	80%	No	20%					No sabe	0%		
		5	100%	0	0%					0	0		
¿Conoce cuál es el objetivo de su puesto?	✓ Cultura organizacional	Sí	100%	No	0%								
		5	100%	0	0%								
¿Sabe usted de manera precisa cuáles son sus actividades?	✓ Capacitación	Sí	100%	No	0%					No sabe	0%		
		5	100%	0	0					0	0%		
	✓ Difusión	Sí	100%	No	0%					No sabe	0%		
		5	100%	0	0%					0	0%		
¿Cómo considera que es la comunicación con otras áreas o departamentos?	✓ Difusión	Excelente	33%	Buena	33%	Regular	33%	Mala	0%	No sabe	0%		
		1	20%	4	80%	0	0%	0	0	0	0		
¿Cómo calificaría la comunicación?	✓ Eficiencia	Clara	30%	Sencilla	0%	Distorsionada	0%	Rápida	30%	Compleja	10%	Formal	30%
		1	20%	0	0%	0	0%	1	20%	0	0%	3	60%



¿Sabe usted cuál es el tiempo de respuesta al ciudadano?	✓ Eficiencia	Sí	100%	No	0%						
		5	100%	0	0%						
¿Sabe usted si los trámites de quejas o solicitudes, se resuelven?	✓ Calidad	Siempre	33%	frecuente mente	33%	A veces	33%	Casi nunca	0%	Nunca	0%
		1	20%	4	80%	0	0%	0	0%	0	0%
¿Considera usted que se están logrando los objetivos ofrecidos por el alcalde a la ciudadanía?	✓ Eficiencia	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		5	100%	0	0%					0	0%
¿Están documentadas sus actividades o funciones de alguna forma - manuales, instructivos, etc.-?	✓ Calidad	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		0	0%	3	60%					2	40%
	✓ Difusión	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		0	0%	3	60%					2	40%
	✓ Capacitación	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		0	0%	3	60%					2	40%
¿Está el proceso certificado por algún organismo o institución?	✓ Calidad	Sí	0%	No	100%					No sabe	0%
		0	0%	2	40%					3	60%
<b>Dimensión social</b>											
¿Cómo es la relación con sus compañeros?	✓ Cultura organizacional	Excelente	0%	Buena	50%	Regular	50%	Mala	0%	No sabe	0%

		2	40%	3	60%	0	0%	0	0%	0	0%
¿Cómo es la relación con su(s) Jefe(s)?	✓ Cultura organizacional	Excelente	0%	Buena	50%	Regular	50%	Mala	0%	No sabe	0%
		3	60%	2	40%	0	0%	0	0%	0	0%
¿Se siente usted motivado en su trabajo?	✓ Motivación	Sí	100%	No	0%						
		1	20%	4	80%						
¿Se presentan conflictos de manera frecuente en el desarrollo de sus actividades?	✓ Cultura organizacional	Sí	50%	No	50%						
		2	40%	3	60%						
¿Considera que el proceso actual es más confiable?	✓ Eficiencia	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		4	80%	0	0%					1	20%
¿Ha podido observar si el ciudadano, una vez que levanta la solicitud o queja, queda satisfecho con el resultado en ese momento?	✓ Racionalidad	Sí	33%	No	33%					No sabe	33%
		5	100%	0	0%					0	0%
¿Tiene algún mecanismo o herramienta para saber si el ciudadano quedó satisfecho con la atención recibida?	✓ Calidad	Sí	50%	No	50%						
		1	20%	4	80%						

¿Considera que cualquier otro empleado del Ayuntamiento lo puede sustituir en sus funciones?	✓ Cultura Organizacional	Sí	100 %	No	0%					No sabe	0%
		3	60%	1	20%					1	20%
<b>Dimensión Tecnológica</b>											
¿Ha recibido capacitación para desempeñarse en su puesto?	✓ Capacitación	Sí	100 %	No	0%						
		1	20%	4	80%						
¿Qué tipo de equipo utiliza como herramienta?	✓ Capacitación	Mecánico	33%	Digital	33%	Electrónico	33%			No sabe	0%
		0	0%	1	20%	3	60%			0	0%
¿Conoce usted las características de su equipo?	✓ Capacitación	Sí	100 %	No	0%						
		2	40%	2	40%						
¿Tiene usted instructivo, manual o guía para operar su equipo?	✓ Difusión	Sí	0%	No	100%						
		0	0%	5	100%						
	✓ calidad	Sí	0%	No	100%						
		0	0%	5	100%						
¿Tiene usted instructivo, manual o guía para desarrollar su trabajo con el sistema de información?	✓ calidad	Sí	0%	No	100%						
		0	0%	5	100%						

¿Considera que el equipo que utiliza en el desarrollo de su trabajo es moderno?	✓ Capacitación	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		3	60%	2	40%					0	0%
¿Considera que se requiere capacitación o conocimientos especiales para trabajar con este equipo?	✓ Calidad	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		5	100%	0	0%					0	0%
¿Fue capacitado(a) por el ayuntamiento para trabajar con este equipo?	✓ Cultura organizacional	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		0	0%	5	100%					0	0%
¿Cómo considera los sistemas de información empleados en su área?	✓ eficiencia	Con defectos	33%	Eficientes	33%	Confiables	33%	No sirven	0%	Obsoletos	0%
		0	0%	2	40%	3	60%			2	40%
¿Quién(es) se beneficia(n) principalmente con este sistema?	✓ Calidad	Ciudadanos	50%	Empleados	0%	Proveedores	0%	Autoridades	50%	Otros grupos	0%
		4	80%	0	0%	0	0%	0	0%	1	20%
¿Cómo considera la tecnología empleada en su área?	✓ Eficiencia	Con defectos	33%	Eficiente	33%	Confiable	33%	No sirve	0%	Otro	0%
		1	20%	2	40%	2	40%	0	0%	0	0%

¿Considera que sus actividades se han modernizado?	✓ Cultura organizacional	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		5	100%	0	0%					0	0%
¿Considera usted que el trabajar de esta forma (con equipo y sistema) le da más estatus ante los ojos de los demás?	✓ Motivacional	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		5	100%	0	0%					0	0%
¿Considera usted que ha habido cambios en su área o con los ciudadanos a partir de que está empleando los nuevos sistemas?	✓ Racionalidad	Sí	100%	No	0%						
		5	100%	0	0%						
¿Están siempre disponibles para acceder y poder desarrollar su trabajo los equipos y sistemas?	✓ Eficiencia	Sí	50%	No	50%						
		5	100%	0	0%						
¿Si pudiera medir la modernidad en un rango del 1 al 10, siendo 1 el más bajo y 10 algo muy moderno, que	✓ Racionalidad	Del 10 al 8	33%	Del 7 al 5	33%	Del 4 al 2	33%	Uno-o nada	0%		

número le asignarían al desarrollo de sus actividades dentro de la modernidad?		3	60%	2	40%	0	0%	0	0%		
<b>Dimensión Política</b>											
¿Puede usted influir en las acciones o en el actuar de sus compañeros de trabajo?	✓ Poder	Sí	50%	No	50%						
		1	20%	4	80%						
	✓ Racionalidad	Sí	50%	No	50%						
		1	20%	4	80%						
¿Cree usted que algún compañero o jefe influye en las decisiones de su trabajo?	✓ Poder	Sí	50%	No	50%						
		3	60%	2	40%						
¿Tiene usted alguna recompensa económica o en especie por la realización de su trabajo, sin incluir su sueldo nominal?	✓ Corrupción	Sí	0%	No	100%						
		2	40%	3	60%						
¿Dadas las características de esta administración, considera que las acciones y estrategias están encaminadas a una sucesión del mismo partido?	✓ Poder	Sí	0%	No	100%					No sabe	0%
		3	60%	0	0%					2	40%

Elaboración propia con base en Zorrilla (1999)

En esta Tabla los porcentajes muestran:

- la evidencia de una labor de equipo,
- todos conocen sus actividades a pesar de que no están documentadas,
- la apreciación del trabajo que realizan es elevada y tienen la convicción de que coadyuvan a los objetivos de la gestión en turno,
- consideran que el ciudadano siempre se va satisfecho,
- no fueron capacitados, sin embargo conocen el sistema y los equipos,
- consideran que sus actividades las desarrollan en un marco de modernidad.

En el detalle de las entrevistas; los resultados fueron los siguientes:

- 1 La mayor parte de los empleados tiene más de 8 años, con excepción de un empleado que es jubilado de las empresas del alcalde en el periodo 1998-2000, y que como parte de la liquidación obtuvo este empleo, esto de acuerdo al mismo empleado. También en este trienio se impartieron los cursos de capacitación.
- 2 Los empleados dicen estar motivados, les gusta su trabajo, declararon: 'el principal motivo es aprender de las necesidades ajenas para crecer como persona'.
- 3 Consideran que hay más rapidez en la solución de quejas; pero en un rango del 1 al 10 para valorar su modernidad, dijeron sentirse en un 7 porque de acuerdo a sus declaraciones: 'los equipos no son tan modernos' y 'a veces se cae el sistema'.
- 4 Los empleados tienen recompensas en comidas, y a veces en pasajes.

Vale la pena comentar que el personal de Atención Ciudadana forma un equipo muy compacto, todos ayudan en todo, no hay rangos o jerarquías. Sólo la Directora se mantiene en su puesto, en su oficina. A esta persona no se entrevistó.

Para saber si el ciudadano se consideraba escuchado o quedaba satisfecho con la atención y servicio, nos apoyamos en encuestas que se aplicaron a la ciudadanía una vez que había concluido su gestión en los bajos del Palacio Municipal; la muestra de 171 ciudadanos fue de acuerdo al método expuesto en el Capítulo de metodología.

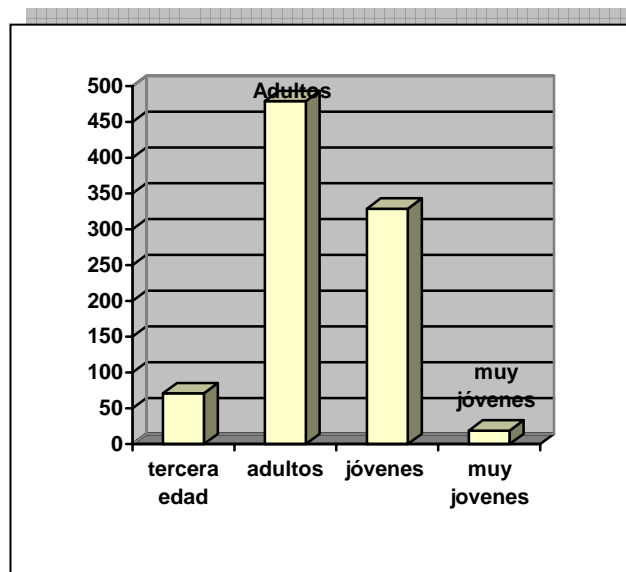
De los ciudadanos encuestados, la mayor parte iba con alguna queja por la falta de algún servicio o bien a realizar una solicitud de ayuda, por lo que la actitud de los

ciudadanos no era precisamente cordial. Sin embargo, accedían a contestar y los resultados fueron los siguientes.

Esta encuesta solo se aplicó los lunes después de las 09:00 horas ya que a pesar de que entran a trabajar desde las 08:00 horas, es en la primera hora, cuando proporcionan las ayudas que en ese momento esté dando el municipio. La ayuda varía cada semana, está en función de las necesidades de los más desprotegidos (qué es lo que piden) y de la disposición de recursos que tenga el gobierno municipal. Se encuestaron a sesenta y dos hombres y ciento nueve mujeres, de ellos la gráfica 7 y 7.a, muestran cuántos eran jóvenes, adultos o adultos en plenitud.

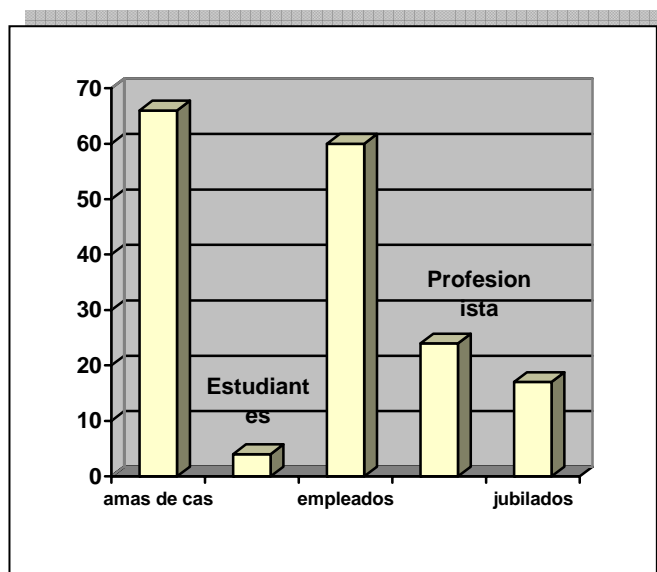
**Gráfica 7**

**Usuarios clasificados por edad**



**Gráfica 7.a**

**Clasificación de encuestas por actividad**



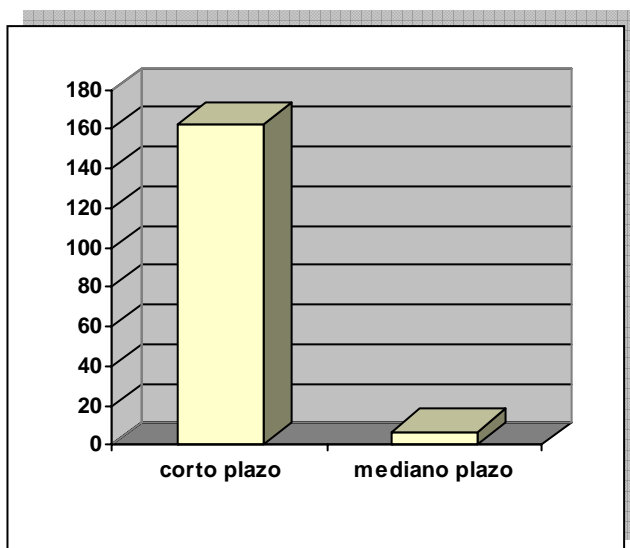
Elaboración y base de información: encuestas a ciudadanos

En ambos casos son usuarios que acuden al Palacio municipal los lunes ciudadano a realizar algún trámite, los que más asisten son los adultos, amas de casa y empleados.

De los trámites que solicitan 165 son normales y 7 fueron considerados como urgentes.



**Gráfica 8**  
**El plazo de tiempo programado**



Elaboración y base de información: encuestas a ciudadanos

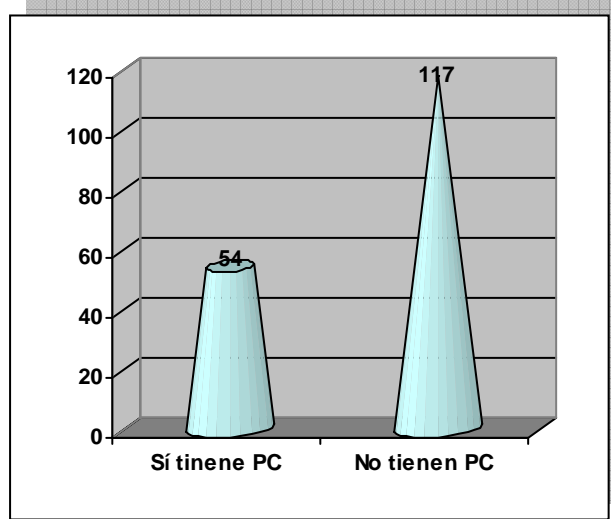
La mayor parte de los trámites son para realizarse a corto plazo; dado que es un gobierno municipal, no existen acciones que puedan realizarse a largo plazo. En los gobiernos municipales no existe continuidad en las estrategias de gobierno o en obras públicas, de manera que los habitantes pudieran sentirse actores de un continuo mejoramiento de su municipio.

La siguiente pregunta, corresponde a si han acudido por primera vez a hacer algún trámite y exactamente la mitad -86- dijeron que era la primera vez y la otra mitad dijeron que ya habían ido con anterioridad. De estos últimos:

- 40 personas ya había ido entre 1 y 3 veces,
- 21 personas entre 4 y 6 veces y
- 25 personas habían ido más de 7 veces. Las 25 personas corresponden al 14.6 % que han ido más de 7 veces.

Del cuestionamiento acerca de si el ciudadano tiene computadora la gráfica 9 nos muestra cuántos de esta población tienen un computador (no se precisó si en casa, trabajo o escuela).

**Gráfica 9**  
**Ciudadanos con computador**



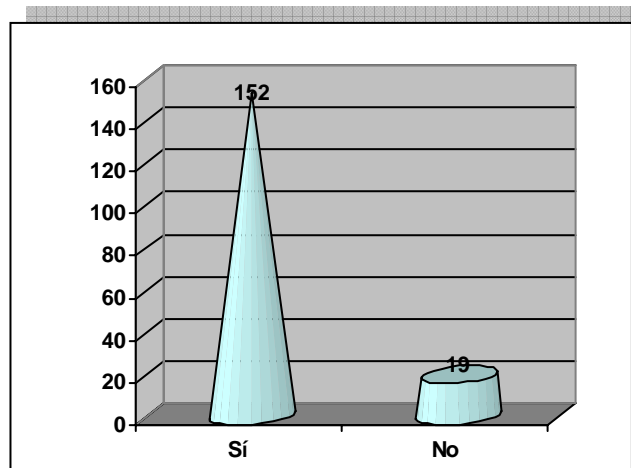
Elaboración y base de información: encuestas a ciudadanos

De estos ciudadanos 12 afirmaron haber usado el computador para ver el portal del ayuntamiento; de estas 12 personas 9 consideraron que **sí** les ayudo la información que encontraron en el portal.

La siguiente pregunta está enfocada a Si usarían el cajero automático municipal o kiosco cibernético para hacer trámites, de los cuales 44 dijeron que sí lo usarían y 27 dijeron que No.

Respecto a la rapidez de la atención, podemos observar la gráfica 10.

**Gráfica 10. Rapidez del servicio**



Elaboración y base de información: encuestas a ciudadanos

El ciudadano ha declarado que ahora tiene mayor rapidez del servicio, aunque más de la mitad de los ciudadanos no tiene computador en casa o no lo utilizan, y deben trasladarse al Palacio municipal para resolver su asunto. La demanda del servicio queda registrada, y es responsabilidad de funcionarios y responsables de área acceder al portal a ver cuantos servicios desea la ciudadanía de su área.

Después de reflexionar sobre las respuestas que se obtuvieron de los ciudadanos, concluimos que si bien es cierto que no existe cultura de informática en la población, tampoco hay un portal actualizado, agradable, intuitivo, que invite a establecer contacto confiable y cordial con la autoridad.

Como se comenta en la primera parte<sup>98</sup>, existe urgencia del gobierno federal por acercar el gobierno al pueblo, en la idea de democratizar y legitimar sus acciones, de cambiar estructuras, de rediseñar procesos, de romper paradigmas de gobierno que sólo han dejado una nación pobre y displicente. En esta misma idea, Bonina (2005) amplía la reflexión en su estudio del e-gobierno en Chile y cito:

*“La existencia de un gobierno electrónico, va más allá de la mera disponibilidad de información en línea: más bien se trata de un cambio organizacional, en donde los procesos se reformulan, las formas de atender los problemas y solicitudes de los ciudadanos cambian, y por ende, las rutinas de la organización se ven modificadas. Aunque de manera diferente, y con algunos matices, la mayoría de quienes han escrito sobre el tema, reconocen que la incorporación de TIC’s modernas en la administración pública implica un cambio de estructuras y de la cultura organizacional difícil de eludir.”*  
(Bonina, 2005:3)

En este inciso se expusieron los hallazgos encontrados en la Dirección de Atención ciudadana, específicamente para el programa de lunes ciudadano. Cabe mencionar que fui también a poner una queja sobre una luminaria que estaba haciendo falso contacto, que prendía y apagaba sola en un fraccionamiento donde vive un familiar, ya que yo vivo en otro municipio. Pasaron cerca de cinco días para que fueran a verla y tocaron a la puerta de mi familiar para que firmaran que se había atendido la queja.

---

<sup>98</sup> En la Página 9 se dan las referencias del gobierno electrónico.

En las calles que frecuento del municipio de Boca del Río, había una luminaria con más de 3 años que no servía. Nadie la había reportado, hasta que me encargué de levantar el reporte; tardaron cinco meses, varias llamadas y visitas al Palacio Municipal para atender un solo reporte. La primera vez, habían dado de baja el reporte y lo habían actualizado poniendo que ya se había efectuado la reparación. Esto es responsabilidad del supervisor que debe checar que el contratista cobre por trabajos realmente hechos. La segunda vez, hablé por teléfono y aclaré que no habían reparado nada. Me tuvieron que dar otro número de reporte y con éste fue que atendieron la queja.

El sistema de Lunes ciudadano es una herramienta con la que cuenta el gobierno municipal, tiene la característica de proximidad, esto es, a través de un canal abierto y constante, fortalece el espacio del gobierno local. La característica de proximidad está definida como parte de la gobernanza en gobiernos que buscan una transformación.

Pese a la ubicación física del municipio, no se han desarrollado redes –con otros municipios- que permitan cubrir las necesidades de los ciudadanos. También es necesario hacer notar, que esta Dirección no trabaja con un plan de desarrollo, sino que gestiona satisfacer las necesidades inmediatas de la ciudadanía, pudiendo definir programas de participación ciudadana que a mediano plazo den frutos, por ejemplo: el mejoramiento en la construcción de las viviendas o programas de pintado de fachadas. Con esto concluimos el análisis de la Dirección de Atención ciudadana.

La siguiente Dirección analizada fue **Limpia Pública**.

Para realizar el análisis en esta dirección retomo el cambio como lo referencian Crozier y Friedberg (1990), cuando abordan el cambio como una transformación del sistema de acción, con actores en un ambiente propicio para establecer una nueva interacción. Y aquí reflexionamos: ¿cuál es la verdadera finalidad de los actores en esta Dirección: el bienestar de la organización, o hay acaso intereses ocultos determinados por el poder?, ¿cuál es la interrelación de los actores en esta Dirección?

Y recordando a Crozier y Friedberg (1990), cito:

*“El primer problema que presenta cualquier examen serio de las finalidades del cambio es el del **poder**, no sólo porque constituye un medio imprescindible para poder estar en disposición de intervenir –las finalidades, posibles jamás serán aquellas que permitan movilizar capacidades de acción, es decir, un poder suficiente- sino también,*

*porque no es posible ningún cambio sin una transformación del sistema de poder y porque, en consecuencia, esta transformación es a fin de cuentas una de las etapas fundamentales, si no es que el objetivo fundamental, de cualquier intento de cambio.”*  
(Crozier y Friedberg, 1990: 353-354)

No es posible un cambio sin una transformación de acciones, cultura, valores en la organización y del sistema de poder; donde el poder se encuentre en una balanza más equilibrada, cuyos actores tengan objetivos con propósitos semejantes y que coadyuven al bienestar de la comunidad.

En la Dirección de Limpia Pública existe una organización donde el poder ha traducido en dicotomía, los esfuerzos por sistematizar las acciones, transponiendo los beneficios de la población por las condiciones de los prestadores de servicio, convirtiéndose éstos en un núcleo de individuos con intereses y fines meramente económicos, con una concepción distante a la construcción de una sociedad moderna. Recordemos las características de la NGP mencionadas en capítulos anteriores, acerca de la complejidad que rodea a la organización, y la necesidad que tiene de negociar con los diferentes sectores a los que presta servicio.

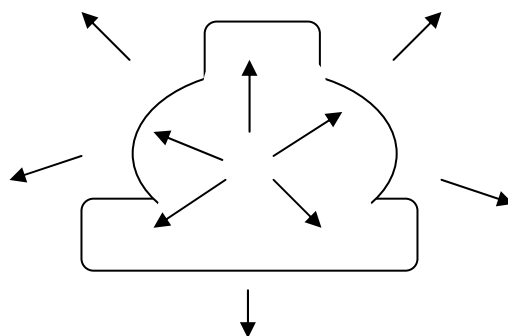
La actividad política la expresa Culebro (1998) en función de juegos, como el de insurrección, del patrocinio, de conocimientos técnicos o de campos rivales por ejemplo. Para nosotros un juego es aquella actividad cuyo objetivo es generalmente para entretenerse o divertirse<sup>99</sup>.

Por otro lado, Culebro (1998) describe la organización política en función del poder y cito:

*“En ella hay una ausencia de coordinación concentrada y de influencia, dando lugar al juego del poder informal.*

---

<sup>99</sup> El concepto de juego tiene varios significados pero ninguno, al menos en nuestro lenguaje está enfocado o reconocido para el servicio o la política, a menos que tomemos el señalado –de acuerdo al Diccionario Larousse– como ‘el modo de actuar que encubre una finalidad distinta de la que parece, especialmente si es mala o secreta.



*Las formas que adopta esta organización surgen a partir del tipo de conflicto que hay en ellas. Existe la confrontación cuando sus conflictos son intensos, confinados y breves. La alianza inestable si los conflictos son moderados, confinados y posiblemente duraderos. La organización politizada se caracteriza por conflictos moderados, extendidos y posiblemente duraderos. Finalmente la arena política completa que posee conflictos intensos, extendidos y breves.*

*No obstante, una organización política puede ser funcional cuando fomente una reordenación del poder, corrija un cambio anterior que era disfuncional, cuando existan alianzas inestables y aceleren la muerte de una organización acabada.” (Culebro, 1998:28)*

De acuerdo a esta clasificación, en la Dirección de Limpia Pública hay una alianza inestable; todos los niveles dentro de ella deben de coordinarse para dar resultados, aunque a la hora de desarrollar las actividades cotidianas se sucedan los ‘jalneos’ por la toma de decisiones. El trabajo del área administrativa es fuertemente criticado, y se siente un aislamiento de esta área con las demás coordinaciones, por lo tanto, esta área se desempeña en un ambiente poco propicio para abordar problemas y observar alternativas de manera objetiva. Las respuestas de las entrevistas se evaluaron también de acuerdo al pronóstico en la tabla 19.

**Tabla 19**  
**Evaluación de conceptos en base a porcentajes: Limpia Pública**

Pregunta	Concepto a medir	Valoración de respuestas											
		Dimensión organizacional											
¿Sabe Ud. para quién trabaja?	✓ Cultura organizacional	Su jefe	50%	Alcalde	50%	Gobierno	0%	Ciudadano	0%	No sabe	0%		
		0	0%	1	14%	0	0%	6	85%	0	0		
¿Está definido de manera precisa su puesto en el Ayuntamiento?	✓ Cultura organizacional	Sí	80%	No	20%					No sabe	0%		
		5	71%	1	14%					1	14%		
¿Conoce cuál es el objetivo de su puesto?	✓ Cultura organizacional	Sí	100%	No	0%								
		7	100%	0	0%								
¿Sabe usted de manera precisa cuáles son sus actividades?	✓ Capacitación	Sí	100%	No	0%					No sabe	0%		
		7	100%	0	0					0	0%		
	✓ Difusión	Sí	100%	No	0%					No sabe	0%		
		7	100%	0	0%					0	0%		
¿Cómo considera que es la comunicación con otras áreas o departamentos?	✓ Difusión	Excelente	33%	Buena	33%	Regular	33%	Mala	0%	No sabe	0%		
		1	14%	4	57%	2	28%	0	0	0	0		
¿Cómo calificaría la comunicación?	✓ Eficiencia	Clara	30%	Sencilla	0%	Distorsionada	0%	Rápida	30%	Compleja	10%	Formal	30%
		1	14%	1	14%	1	14%	1	14%	1	14%	1	14%

¿Sabe usted cuál es el tiempo de respuesta al ciudadano?	✓ Eficiencia	Sí	100%	No	0%						
		7	100%	0	0%						
¿Sabe usted si los trámites de quejas o solicitudes, se resuelven?	✓ Calidad	Siempre	33%	frecuente mente	33%	A veces	33%	Casi nunca	0%	Nunca	0%
		2	28%	5	71%	0	0%	0	0%	0	0%
¿Considera usted que se están logrando los objetivos ofrecidos por el alcalde a la ciudadanía?	✓ Eficiencia	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		6	85%	0	0%					1	14%
¿Están documentadas sus actividades o funciones de alguna forma - manuales, instructivos, etc.-?	✓ Calidad	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		1	14%	6	85%					0	0%
	✓ Difusión	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		1	14%	6	85%					0	0%
	✓ Capacitación	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		1	14%	6	85%					0	0%
¿Está el proceso certificado por algún organismo o institución?	✓ Calidad	Sí	0%	No	100%					No sabe	0%
		0	0%	7	100%					0	0%
<b>Dimensión social</b>											
¿Cómo es la relación con sus compañeros?	✓ Cultura organizacional	Excelente	0%	Buena	50%	Regular	50%	Mala	0%	No sabe	0%



		2	28%	3	42%	2	28%	0	0%	0	0%
¿Cómo es la relación con su(s) Jefe(s)?	✓ Cultura organizacional	Excelente	0%	Buena	50%	Regular	50%	Mala	0%	No sabe	0%
		4	57%	2	28%	1	14%	0	0%	0	0%
¿Se siente usted motivado en su trabajo?	✓ Motivación	Sí	100%	No	0%						
		6	85%	1	14%						
¿Se presentan conflictos de manera frecuente en el desarrollo de sus actividades?	✓ Cultura organizacional	Sí	50%	No	50%						
		5	71%	2	28%						
¿Considera que el proceso actual es más confiable?	✓ Eficiencia	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		3	42%	4	57%					0	0%
¿Ha podido observar si el ciudadano, una vez que levanta la solicitud o queja, queda satisfecho con el resultado en ese momento?	✓ Racionalidad	Sí	33%	No	33%					No sabe	33%
		4	57%	2	28%					1	14%
¿Tiene algún mecanismo o herramienta para saber si el ciudadano quedó satisfecho con la atención recibida?	✓ Calidad	Sí	50%	No	50%						
		3	42%	4	57%						

¿Considera que cualquier otro empleado del Ayuntamiento lo puede sustituir en sus funciones?	✓ Cultura Organizacional	Sí	100 %	No	0%					No sabe	0%
		5	71%	2	28%					0	0%
<b>Dimensión Tecnológica</b>											
¿Ha recibido capacitación para desempeñarse en su puesto?	✓ Capacitación	Sí	100 %	No	0%						
		5	71%	2	28%						
¿Qué tipo de equipo utiliza como herramienta?	✓ Capacitación	Mecánico	33%	Digital	33%	Electrónico	33%			No sabe	0%
		2	28%	4	57%	5	71%			0	0%
¿Conoce usted las características de su equipo?	✓ Capacitación	Sí	100 %	No	0%						
		4	57%	0	0%						
¿Tiene usted instructivo, manual o guía para operar su equipo?	✓ Difusión	Sí	0%	No	100%						
		2	28%	4	57%						
	✓ Calidad	Sí	0%	No	100%						
		2	28%	4	57%						
¿Tiene usted instructivo, manual o guía para desarrollar su trabajo con el sistema de información?	✓ Calidad	Sí	0%	No	100%						
		3	42%	4	57%						

¿Considera que el equipo que utiliza en el desarrollo de su trabajo es moderno?	✓ Capacitación	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		5	71%	2	28%					0	0%
¿Considera que se requiere capacitación o conocimientos especiales para trabajar con este equipo?	✓ Calidad	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		5	71%	2	28%					0	0%
¿Fue capacitado(a) por el ayuntamiento para trabajar con este equipo?	✓ Cultura organizacional	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		4	57%	3	42%					0	0%
¿Cómo considera los sistemas de información empleados en su área?	✓ Eficiencia	Con defectos	33%	Eficientes	33%	Confiables	33%	No sirven	0%	Obsoletos	0%
		2	28%	3	42%	1	14%			0	0%
¿Quién(es) se beneficia(n) principalmente con este sistema?	✓ Calidad	Ciudadanos	50%	Empleados	0%	Proveedores	0%	Autoridades	50%	Otros grupos	0%
		4	57%	4	57%	2	28%	4	57%	1	14%
¿Cómo considera la tecnología empleada en su área?	✓ Eficiencia	Con defectos	33%	Eficiente	33%	Confiable	33%	No sirve	0%	Otro	0%
		2	28%	2	28%	2	28%	1	14%	0	0%

¿Considera que sus actividades se han modernizado?	✓ Cultura organizacional	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		6	85%	1	14%					0	0%
¿Considera usted que el trabajar de esta forma (con equipo y sistema) le da más estatus ante los ojos de los demás?	✓ Motivacional	Sí	50%	No	50%					No sabe	0%
		5	71%	2	28%					0	0%
¿Considera usted que ha habido cambios en su área o con los ciudadanos a partir de que está empleando los nuevos sistemas?	✓ Racionalidad	Sí	100%	No	0%						
		5	71%	2	28%						
¿Están siempre disponibles para acceder y poder desarrollar su trabajo los equipos y sistemas?	✓ Eficiencia	Sí	50%	No	50%						
		4	57%	2	28%						
¿Si pudiera medir la modernidad en un rango del 1 al 10, siendo 1 el más bajo y 10 algo muy moderno, que	✓ Racionalidad	Del 10 al 8	33%	Del 7 al 5	33%	Del 4 al 2	33%	Uno-o nada	0%		

número le asignarían al desarrollo de sus actividades dentro de la modernidad?		3	42%	3	42%	1	14%	0	0%		
<b>Dimensión Política</b>											
¿Puede usted influir en las acciones o en el actuar de sus compañeros de trabajo?	✓ Poder	Sí	50%	No	50%						
		5	71%	2	28%						
	✓ Racionalidad	Sí	50%	No	50%						
		5	71%	2	28%						
¿Cree usted que algún compañero o jefe influye en las decisiones de su trabajo?	✓ Poder	Sí	50%	No	50%						
		3	42%	4	57%						
¿Tiene usted alguna recompensa económica o en especie por la realización de su trabajo, sin incluir su sueldo nominal?	✓ Corrupción	Sí	0%	No	100%						
		1	14%	6	85%						
¿Dadas las características de esta administración, considera que las acciones y estrategias están encaminadas a una sucesión del mismo partido?	✓ Poder	Sí	0%	No	100%					No sabe	0%
		3	42%	4	57%					1	4%

Elaboración propia con base en Zorrilla (1999)

Los valores de esta Tabla nos indican que la administración conoce la problemática, las respuestas aproximadas fueron un tanto más acertadas que en las otras Direcciones administrativas, por ejemplo: saben de los conflictos y que el sistema es poco confiable. Saben también de la influencia de otros individuos sobre su trabajo y consideran que su área de trabajo es medianamente moderna. Algunos coordinadores mencionaron estar a gusto con su trabajo pero los sueldos son muy bajos, para la demanda tan grande de tiempo que les es requerida.

En la investigación realizada en esta área, encontramos la ausencia de coordinación única o centralizada, los esfuerzos son aislados, individuales, vanos. Cada entrevistado proporcionó una concepción diferente de la comunicación, dijeron que era: distorsionada, sencilla, lenta, rápida, informal.

De las entrevistas obtuvimos la siguiente información:

- 1°. Los entrevistados manifestaron que hubo rechazo de los nuevos procesos, por desconocimiento y porque se afectaron intereses. El supervisor de maquinaria declaró que: “porque a los concesionarios se les entregaba rápido su papeletea y entonces hacían sus facturas –se refería a cuando no había sistema-, ahora con los tickets, la palm falla<sup>100</sup> a cada rato y tienen que hacer corrección para el cierre, no le informan y entonces el concesionario se atrasa en hacer sus facturas, se atrasan los cheques y no pagan rápido.” Esta entrevista fue realizada 15 de noviembre del 2006 en las oficinas de Limpia Pública y todo parece indicar, que al supervisor le preocupa más que cobren los prestadores de servicios que la ciudad esté limpia y los ciudadanos estén satisfechos con el servicio. Aquí vale la pena comentar, que el personal responsable de dar órdenes para mantener la ciudad limpia, está más preocupado en sus juegos de poder que en el bien común, y el bien común en este caso es una ciudad limpia.
- 2°. A pesar de que los entrevistados dijeron que solucionan los problemas entre 1 y 3 días, no tienen ningún instrumento para conocer si realmente la ciudadanía queda satisfecha.

---

<sup>100</sup> Pregunté al operador que está en la oficina de relleno sanitario, si era verdad que el sistema se caía frecuentemente y me dijo que se caía cuando se llenaba la memoria, pero que no era frecuente.

No es pertinente hablar de modernidad o tecnología en esta Dirección; es más importante dejar los juegos de poder y empezar a trabajar con una estructura coordinada, y con el cambio real de valores organizacionales –como ya se ha propuesto- donde la prioridad sea “el ciudadano”, y su derivado, la ciudad, no el prestador de servicios, o proveedor de tecnología.

Pensar en la alternativa de una recicladora ecológica de desechos es una expectativa aún no nata; cuando esto llegara a ocurrir, tal vez podríamos hablar de modernidad...solo tal vez.

En este inciso se mostraron los resultados de la investigación realizada en la Dirección de Limpia Pública. A pesar de que la inversión tecnológica no es cuantiosa comparada con otras Direcciones y áreas, sí hay una gran inversión de recurso humano, con tres turnos de trabajo, en un medio hostil –trabajan en la calle-, sin equipo adecuado de trabajo – no están protegidos, no tienen esa cultura de protección y seguridad - es por lo tanto, una dirección difícil para administrar. Con esta aseveración concluimos la parte correspondiente al análisis para dejar las conclusiones al final.

En el análisis de la **DGPM** nos enfocamos a estudiar los elementos que fueron introducidos para modernizar esta Dirección, y que fueron desde la parte material –instalaciones-, adquisición de equipos de cómputo y de seguridad, conformación de una nueva estructura administrativa y de defensa. A diferencia de las otras áreas que se estudiaron, en esta Dirección los cambios fueron rápidos y evidentes.

En esta Dirección se aplicaron entrevistas en las diferentes áreas que componen la Dirección. La mayor parte de las áreas están integradas y trabajan en conjunto, sólo el área de estadística delictiva se mantiene independiente.

La Dirección se modernizó, emprendió estrategias de difusión para que la ciudadanía conociera los cambios efectuados y cómo estaban trabajando.

Sin embargo, más que en cualquier otra Dirección, el poder fue, sobre todas las cosas racionales, un determinante para el accionar; recordemos a Crozier y Friedberg (1990) cuando, refiriéndose al poder, implican la posibilidad de actuar unos sobre otros, ya sean individuos o grupos, y cito:

*“El poder es, pues, una relación y no un atributo de los actores. No puede manifestarse –y en consecuencia hacerse restrictivo para una de las partes presentes- más que mediante el inicio de una relación que enfrenta a dos o más actores, dependientes unos de otros, en el cumplimiento de un objetivo común que condiciona sus objetivos personales. Para ser precisos, no se puede desarrollar más que a partir del intercambio de los actores comprometidos en una determinada relación, pues en la medida en que toda relación entre dos partes supone intercambio y adaptación entre ambas, el poder está inseparablemente ligado a la negociación: es una relación de intercambio, por lo tanto de negociación, en la que están comprometidas por lo menos dos personas.” (Crozier y Friedberg , 1990:55-56)*

La lucha de poderes entre la esfera estatal y la municipal, cedió como ganador al Estado, identificando a este último como una entidad dominante y que interpuso sus intereses personales al objetivo común que se debió haber dado, y que era la seguridad de los veracruzanos.

Con este inciso concluimos la exposición de nuestro estudio de caso, esperando haber dado una imagen de lo que sucedió en el Ayuntamiento de Veracruz, cuando cambiaron a las nuevas tecnologías de información y comunicación.



## Capítulo VII.

### Conclusiones

Esta investigación se llevó a cabo en una organización pública mexicana, en la esfera municipal específicamente, donde la autoridad gestionó la adquisición e implementación de nuevas tecnologías de información y comunicación, como parte de la legitimación de su decisión para modernizar al municipio.

Centrándonos en la pregunta de ¿cómo introduce un gobierno municipal modelos organizacionales basados en innovaciones tecnológicas, donde las relaciones de poder y la burocracia influyen en el grado de modernidad que los diferentes actores involucrados aceptarán se instale la organización? nos enfocamos a considerar:

- ✓ los procesos institucionales que imperan en el país,
- ✓ el entorno social y tecnológico que circunda a nuestro sujeto de estudio,
- ✓ el contexto en el que se desarrollan las actividades de un municipio en México.

Nuestra propuesta consistió en que todo cambio de paradigma organizacional debe suponer un cambio cultural, y éste a su vez, el planteamiento de una revaloración conceptual que incluya los nuevos instrumentos de gestión y permita así, concretar el cambio en la organización pública. Hemos excluido desde el inicio la organización privada porque los cambios en ella obedecen y se sujetan a factores y elementos diferentes que la organización pública.

Los cambios propuestos en este municipio estaban enfocados a modernizar las actividades operativas y administrativas a través de nuevas tecnologías, con procesos más simples, personal más capacitado, herramientas que permitieran al ciudadano acercarse y manifestarse a sus gobernantes, de esta manera, estaría la autoridad legitimando su posición.

Consideramos además, que la modernidad tiene que ver con el lugar donde se lleva a cabo. Los cambios a la modernidad implican una modificación de paradigmas y la *transición generalmente se desarrolla en un ambiente turbulento, cambios rápidos, creciente complejidad e incertidumbre y condiciones de crisis permanentemente cercanas* (Heydebrand, 1989). En el caso del municipio de

Veracruz los cambios a la modernidad se han desenvuelto en un ambiente de incertidumbre y rechazo, más por parte de los mismos empleados y desconocimiento por parte de la ciudadanía.

Se concluyó lo siguiente:

1. La autoridad en este municipio bajo un esquema de legitimación siguió las tendencias de la nueva gestión pública; esto es, implementó procesos de toma de decisiones similares a los del sector privado, como por ejemplo, la fijación de metas y evaluación de objetivos precisos y a corto plazo como en el caso de la Dirección de Policía Preventiva.
2. La inexistencia de un proceso de planeación en la selección de las tecnologías apropiadas como herramientas para el desarrollo de operaciones en las áreas que demandaban la sistematización, propició que no se logaran las metas en los tiempos especificados.
3. Pese al punto anterior, la organización logró desarrollar procesos administrativos reconocidos en el ámbito privado, como objetivos estratégicos<sup>101</sup>, como el seguimiento en línea a través del portal del Ayuntamiento de los trámites ciudadanos
4. Instrumentó la apropiación de modelos racionales, como por ejemplo en la Dirección General de Policía preventiva. Debemos recordar que, las tecnologías en la nueva gestión pública, deben procurar la articulación de procesos que coadyuven a la transferencia de beneficios reales a la población.
5. La introducción de nuevas tecnologías de información y comunicación en las instituciones públicas obedece a múltiples propósitos, entre ellos el carácter legitimador para conservar el poder, además lograr efficientar las acciones, modernizar los procesos y alcanzar la competitividad con respecto a otras organizaciones públicas.

En la perspectiva laboral, los empleados cuyas relaciones contractuales se veían amenazadas por la sistematización, optaron por ignorar los beneficios de

---

<sup>101</sup> En una referencia de Hitt et al (2004) determinan que los objetivos estratégicos son el aprovechamiento de los recursos, las capacidades y las competencias centrales de una organización para alcanzar sus metas en el entorno competitivo. Pese a que una organización pública, desde el punto de vista mercadológico no tiene competencia, es necesario recordar que se enfrenta a detractores y seguidores, por lo tanto los detractores forman parte de otra organización que vendría a ser la competencia. En otras palabras, pese a que es una organización pública sí está en un ambiente de competencia.

los cambios y al no haber puntos de control en los procesos, los resultados fueron restrictivos. El poder a fin de cuentas lo ejerció el empleado a través de sus acciones.

6. La utilización de las nuevas tecnologías de información y comunicación no es solamente un problema administrativo, sino que debe enfocarse también desde otros ángulos, como la ciencia política, la sociología y la modernidad, porque implican el manejo de información por la sociedad, la oportunidad de conocer a tiempo la problemática y poder dar solución, dar seguimiento a los trámites, buscar la competitividad en una momento histórico donde la ciudadanía demanda una forma de vida limpia y justa.

7. La introducción de nuevas tecnologías de información y comunicación en las diferentes áreas y Direcciones tuvieron impacto desigual; sin embargo, como común denominador, la falta de regulación y normatividad de operación de cada área y Dirección con las nuevas herramientas, llevó a la desviación de metas esperadas.

8. La forma en que la organización recibió las nuevas tecnologías para realizar sus labores cotidianas fue diversa. En las áreas problemáticas, no se observaron cambios, ya que la base de las molestias tienen su origen en las relaciones de poder, y los nuevos procesos no solucionaron nada. En otras áreas, las nuevas tecnologías de información y comunicación fueron recibidas con cierta suspicacia – en cuanto a sus resultados- pero conforme fueron transcurriendo los meses, los empleados fueron aceptando la nueva forma de ejecutar los procesos.

9. El acercamiento y realización de tareas diarias con la nueva instrumentación por parte de los responsables de áreas, creaba un ambiente de seguridad, disciplina y confianza en los empleados, en torno al uso de nuevos equipos. El manejo de la información actualmente proporciona seguridad reduciendo sensiblemente la incertidumbre y la disminución de errores es significativa. Sin embargo, la escasa o nula educación informática de la ciudadanía hizo tomar con mesura los beneficios esperados de los nuevos procesos de información.

La gestión estuvo enfocada a cambiar la forma en que los ciudadanos efectuaban sus trámites; sin embargo, poco se percató el ciudadano de estos cambios.

Respecto a las preguntas complementarias enfocadas a la ciudadanía, de acuerdo a las encuestas aplicadas podemos concluir:

- ✓ los ciudadanos no han percibido cambios en los trámites,
- ✓ no han observado diferencias con procesos manuales, y
- ✓ en los casos donde hay cajeros virtuales, los ciudadanos no tenían confianza de estar pagando sus multas o impuestos a un cajero virtual.

Para que una gestión sea exitosa, hay que considerar las necesidades y cultura de las partes involucradas, en este caso autoridad y ciudadanos. En esta organización encontramos diferencias culturales, intereses y objetivos desiguales que fueron determinantes en el logro de los objetivos propuestos.

### **Bibliografía citada**

1. Aguilar Villanueva, Luis F. (2000). La hechura de las políticas. Compendio. Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial. México. Pág. 432
2. Antonio, Robert J. (1979). Domination and production in bureaucracy. *American Sociological Review*, 44, 895-912
3. Arechavala Vargas, Ricardo, Berta Madrigal Torres (2007). Métodos de estudio de la pequeña y mediana empresa. Editorial México. Pág. 25
4. Arellano Gault, David y Raúl Coronilla Cruz (1997). Cambio y organizaciones públicas: fuentes y perspectivas analíticas desde la teoría de la organización. Documento de trabajo CIDE Número 20. México. Pág. 25
5. Alemán Chang, Omar y Gustavo Filobello Niño (2005). Veracruz, el estado de todos. Grupo Líder editorial S.A. de C.V. Boca del Río, Veracruz, México. Pág. 254
6. Avineri, Shlomo (2003). The social and political thought of Karl Marx, Cambridge University press. Londres, Inglaterra. Pág. 250
7. Aubert, Nicole y Vincent Gaulejac (1993). El coste de la excelencia, Editorial Paidós, Barcelona, España. Pág. 341
8. Bacharach, Samuel B. y Edward J. Lawler (1980). Power and politics in organizations. San Francisco: Josser-bass. U.S.A. Pág. 28
9. Bachelet Jeira, Michelle (2007). Instructivo presidencial que crea el comité de ministros para el desarrollo digital. República de Chile. Pág. 29
10. Barba Alvarez, Antonio y Pedro C. Solís Pérez (1997). Cultura en las organizaciones. Enfoques y metáforas de los estudios organizacionales. Vertiente editorial, S.A. de C.V. México. Pág.217
11. Barnard, Chester (1968). The functions of the executive, Harvard University press, Cambridge, Mass., U.S.A. Pág. 285
12. Barzelay, Michael (2000). Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública. Fondo de cultura económica. México. Pág. 236
13. Barzelay, Michael (2003). La nueva gestión pública. Fondo de cultura económica. México. Pág. 146

14. Black, Cyril Edwin (1966). The dynamics of modernization, Harper and Row, Nueva York, U.S.A. Pág. 206
15. Bertalanffy, Ludwing Von (1968). General systems theory. George Braziller, Nueva York, U.S.A. Pág. 295
16. Bobbio, Norberto (2005). Estado, gobierno y sociedad. Fondo de cultura económica. México. Pág. 233
17. Bonina, Carla (2005). Tecnologías de información y nueva gestión pública, experiencias de gobierno electrónico. Documento de trabajo CIDE número 167. México D.F. Pág. 19
18. Cabrero Mendoza, Enrique y Gabriela Nava Campos (2000). Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. México. Pág. 547
19. Cabrero Mendoza, Enrique (2002). Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México. Centro de investigación y docencia económicas. Primera edición. México. Pág. 593
20. Cabrero Mendoza, Enrique (2005). Acción pública y desarrollo local. Fondo de cultura económica. México. Pág. 415
21. Cabrero Mendoza, Enrique (2003). Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. México. Pág. 366
22. Cabrero Mendoza, Enrique (2005). La nueva gerencia pública y los procesos de reforma gubernamental en municipios de América Latina: ¿avance o retroceso para una gobernanza democrática?. X congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, Santiago de Chile. Pág. 18
23. Camacho Rosales, Juan (2001). Estadística con SPSS (versión 9) para Windows. Alfaomega grupo editor S.A. de C.V. México. Pág. 394
24. Cameron, Kim (1987). Organizational effects of decline and turbulence. Administrative Science Quarterly. Vol 32, No. 2. Pág. 19
25. Carbonell, Miguel (1999). Democracia y representación en México: algunas cuestiones pendientes. Democracia y representación en el umbral del siglo

- XXI. Instituto de investigaciones jurídicas compilado en Orozco Henríquez, J. Jesús. México. Consultado en la biblioteca virtual. Pág. 183
26. Carrillo, Ernesto (2004). De la administración pública a la gobernanza. El Colegio de México A.C. México. Pág. 223
27. Castillo García, Moisés (1998). La administración pública de México. Contexto de su modernización. Universidad Nacional Autónoma de México. Pág. 189
28. Castillo del, Arturo (1997). El cambio en organizaciones gubernamentales: entre la planeación y la ambigüedad. Documentos de trabajo del CIDE. No. 47. México. Pág. 36
29. Castells, Manuel (2005). La era de la información. Siglo XXI editores. Vol. 1. México. Pág. 514
30. Catacora Carpio, Francisco (1996). Sistemas y procedimientos contables. McGraw-Hill interamericana de Venezuela, S.A. Litografía fanarte. Caracas, Venezuela. Pág. 382
31. Código civil para el estado de Veracruz de editorial Cajida S.A. de CV. Edición 29 de marzo 2006. Páginas 228-244 Capítulo I del Art. 653. Pág. 401
32. Cohen Karen, Daniel (1996). Sistemas de información para la toma de decisiones. Editorial Mc Graw Hill interamericana de México S.A. de CV. Pág. 234
33. Cohen, Michael D., James G. March y Johan P. Olsen (1972). A garbage can model of organizational choice. Administrative Science Quarterly. Vol. 17, No. 1. Pág. 25
34. Child, John (1972). Organizational structure, environment, and performance: the role of strategic choice. Administrative Science Quarterly. Vol 6, No. 1. Pág. 33
35. Cordero Medina, Juan (2006). Victoria y brisas veracruzanas. Ediciones culturales exclusivas a la cultura por la lectura. México. Pág. 70
36. Clarke, Thomas & Stewart Clegg (1998). Changing paradigms: the transformation of management knowledge for the 21st century. HarperCollins publishers. Great Britain. Pág. 502

37. Clegg, Stewart R., Hardy C. & W.R. Nord (2004). Some dare call it power. SAGE publications LTD. London, Inglaterra. Pág. 484
38. Crozier, Michael/ Erhard Friedberg (1990). El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva. Ediciones Patria S.A. de C.V. bajo el sello de alianza editorial mexicana. México. Pág. 390
39. Crozier, Michel (1992). Estado modesto, estado moderno. Fondo de cultura económica S.A. de C.V. Segunda edición. México. Pág. 292
40. Crozier, Michael (1974). El fenómeno burocrático desde el punto de vista de la teoría de la organización, T II, Amorrortu, Buenos Aires, Argentina. Pág. 459
41. Cruz Revueltas, Juan Cristóbal (2002). La incertidumbre de la modernidad. Publicaciones Cruz O., S.A. Lito arte S.A. México. Pág.150
42. Culebro Moreno, Jorge (1998). Cambio organizacional: transformación y diseño estructural. Documento de trabajo. Centro de investigación y docencia económicas. No. 66. México. Pág. 32
43. Damanpour, Fariborz (1991). Organizational innovation: a meta-analysis of effects of determinants and moderators. Academy of management journal. Pág. 34
44. DelaCerde Gastélum, José y Leticia Morales García (2001). Calidad ISO 9000 en la administración pública de México. Grupo editorial iberoamérica S.A. de C.V. México. Pág.171
45. Denzin, Norman K. e Ivonna Lincoln S. (1998). Collecting and interpreting qualitative materials. First edition. SAGE Publications. U.S.A. Pág. 692
46. Díaz, Manuel Flores (2004). Gestión local creativa: experiencias innovadoras en México. Centro de investigación y docencia económicas. Primera Edición. México. Coordinador Rodolfo García del Castillo. Pág. 547
47. Dunleavy, Patrick y Christopher Hood (1994). From old public administrative to new public management in public money and management. Vol. 14, No. 3, Julio-septiembre, Oxford, UK. Pág. 7
48. Enriquez, Eugène (2007). Enigmas y Laberintos. Tinta negra editores. México. Pág. 117



49. Escorsa Castells, Pere y Jaume Valls Pasola (2001). Tecnología e innovación en la empresa. Ediciones UPC, S.L. Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, España. Pág. 270
50. Etzioni, Amitai (1975). A comparative analysis of complex organizations rev. ed. New York: free press. USA. Pág. 571
51. Feigenbaum, Armand V. (2000). Control total de la calidad. Compañía editorial continental S.A. de C.V. México. Pág. 843
52. Forester, Tom (1992). Sociedad de alta tecnología. Siglo XXI editores S.A. de C.V. México. Pág. 337
53. Forrester, Viviane (1997). El horror económico. Fondo de Cultura Económico. México. Pág. 158
54. Forni, Pablo y Lucimeire Vergilio Leite (2006). El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina. Hacia la definición de un isomorfismo periférico. Sociologías no. 16. Porto Alegre Porto Alegre July/Dec. Print ISSN 1517-4522. Biblioteca científica electrónica en línea. Brasil. Pág. 33
55. Foucault, Michael (2002). Defender la sociedad. Fondo de Cultura Económico. México. Pág. 260
56. García del Castillo, Rodolfo (2004). Gestión local creativa: experiencias innovadoras en México. Centro de investigación y docencia económicas. Primera edición. México. Pág. 547
57. García del Castillo, Rodolfo (2003). La política de servicios municipales en México. Casos y tendencias recientes. Políticas públicas municipales, CIDE México. Pág. 547
58. Gestión y política pública (2005). Centro de investigación y docencia económicas. A.C. Vol. XIV, No.1. Semestre 1. México. Pág. 625
59. Gestión y política pública (2006). Centro de investigación y docencia económicas. A.C. Vol. XV, No. 2. Segundo semestre. México. Pág. 505
60. Gestión y política pública (2007). Centro de investigación y docencia económicas. A.C. Vol. XVI, No.1. Primer semestre. México. Pág. 246
61. Gestión y política pública (2007). Centro de investigación y docencia económicas. A.C. Vol. XVI, No. 2. Segundo semestre. México. Pág. 584

62. Giddens, A., Z. Bauman, N. Luhmann, U. Beck. (1996). Las consecuencias perversas de la modernidad. Editorial Anthropos. Barcelona, España. Pág. 283
63. Gómez Ceja, Guillermo (1994). Planeación y organización de empresas. Mc Graw Hill. México. Pág. 432
64. Gore, A (1993). The Gore report on reinventing government: from red tape to results, creating a government that works better and costs less, report of the national performance review. New York: times books. U.S. A. Pág. 168
65. Gutiérrez Dávila, Hugo y Lisbeth Jiménez Meza (2005). Modelo para evaluar la agenda de buen gobierno. Publicación del CLAD, Venezuela. Pág. 86
66. Hage, Jerald (1981). Theories of organizations: forms, process, and transformations 1980. New York: John Wiley and sons inc. Vol 2, No. 4. U.S.A. Pág. 390
67. Hall, Richard H. (1996). Organizaciones estructuras, procesos y resultados. Editorial Prentice Hall hispanoamericana S.A. Sexta edición. México. Pág. 317
68. Hannan, Michael y J. Freeman (1984). Structural inertia and organizations. American journal of sociology. Vol. 49, No. 2. Pág. 16
69. Harmon, Michael M. y Richard T. Mayer (1999). Teoría de la organización para la administración pública. Fondo de cultura económica. México. Pág. 477
70. Hitt, Michael A., R. Duane Ireland y Robert E. Hoskisson (2004). Administración estratégica competitividad y conceptos de globalización. Thomson. México. Pág. 450
71. Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio (2003). Metodología de la investigación. Editorial Mc Graw Hill. México. Pág. 705
72. Herrera, Amílcar, Corona Leonel, Dagnino Renato, Furtado André, Gallopín Gilberto, Gutman Pablo, Vessuri Hebe (1994). Las nuevas tecnologías y el futuro de América Latina. Editorial de la universidad de las Naciones Unidas. Siglo XXI editores S.A. de C.V. México. Pág. 357
73. Heydebrand, Wolf (1989). New organizational forms, work and occupations, SAGE journals. New York University press Vol. 16, No. 3. U.S.A. Pág. 323-357

74. Hood, Christopher y Michael Jackson (1997). La argumentación administrativa. Estudio introductorio de Ricardo Uvalle. Fondo de cultura económica. México. Pág. 320
75. Hughes, O. (1994). Public management & administration. An introduction, Macmillan, Londres, UK. Pág. 280
76. Ibarra Colado, Eduardo, Pedro C. Solís Pérez, Luis Montaña Hirose, Enrique Javier Salazar Resines, Víctor M. Soria, Rosalinda Arriaga y José Luís Estrada, Alcides José Laza, Guillermo Hernández (1994). Argumentos para un debate sobre la modernidad. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Iztapala. División de ciencias sociales y humanidades. Departamento de economía. México. Pág. 218
77. Ibarra Colado, Eduardo y Luis Montaña Hirose (1992). Gestión y política pública, publicación del Centro de investigación y docencia económicas. A.C. Vol. I, No. 1. México. Pág. 68
78. Jones, Lawrence R. y Fred Thompson (1997). Model for the new public management: lessons from public and private sector reform. International Perspectives on the New Public Management. L.R. Jones and Kuno Schedler, eds., Stamford, CT: JAI press, Inc. Sin paginación original
79. Katz, Daniel y Robert L. Kahn (1978). The social psychology of organizations, John Wiley and sons. Editions 2. Nueva York, USA. Pág. 23
80. Kaufman, Herbert (1971). The limits of organizations change. University, AL. University of Alabama press U.S.A. Pág. 123
81. Kaufman, Ester (2003). Foro transversal de responsables informáticos: crisis, burocracia, redes y gobierno electrónico en Argentina. Este texto está en proceso de publicación por FLACSO- Chile. Publicado en la biblioteca virtual TOP con autorización de la autora. Pág. 29
82. Kendall, Kenneth E. y Julie E. Kendall (1997). Análisis y diseño de sistemas. Prentice Hall hispanoamericana S.A. Naucalpan de Juárez, Estado de México. Pág. 893

83. Kettl, Donald F. (2005). The global public management revolution. The Brookings Institution. Library of Congress Cataloging – in - publication data. Washington D.C., U.S.A. Pág. 83
84. Kimberly, John R. y Robert A. Miles (1980). The organizational life cycle. San Francisco: Jossey-Bass, U.S.A. Pág. 17
85. Klunder, Juan y Alberto Uruñuela (1935). Reseña histórica del palacio municipal de la ciudad de Veracruz. Ediciones del gobierno del estado de Veracruz-Llave, México. Sin paginar
86. Krasberg, Melvin (1986). Technology and history: Kranzberg's laws. Johns Hopkins University Press. Baltimore, U.S.A. Pág. 16
87. Lindblom, Charles Edward (1959). The science of muddling through, en Public Administration Review, n 19, Pág.9
88. Lindblom, Charles Edward (1979). Still muddling, not yet through, en Public Administration Review, n. 4,. Pág. 9
89. Levy, Marion Jr.(1966). Modernization and the structure of societies, Princeton University Press, New Jersey, USA. Pág. 920
90. Malinowski, Bronislaw (2001). Los argonautas del pacífico occidental. Ediciones península S.A. Barcelona, España. Pág. 862
91. March, James G. y Johan Olsen P. (1997). El redescubrimiento de las Instituciones. Editorial fondo de cultura económica. México. Pág. 268
92. Martinelli, José María (2002). Políticas públicas en el nuevo sexenio. Plaza y Valdez Editores. México. Pág. 398
93. Matthews, William H. (1990). Conceptual framework for integrating technology into business strategy. Proceedings of the first international forum on technology management. Inderscience Enterprises Limited, Gran Bretaña. Sin paginación original
94. Mayntz, Renate (1980). Sociología de la organización. Alianza editorial S.A. Madrid, España. Pág.186
95. Méndez, Carlos (1995). Metodología: guía para elaborar diseños de investigación en ciencias económicas, contables y administrativas. Editorial McGraw Hill, 2da. Ed. Colombia. Pág. 129

96. Martínez, Héctor (2000). Estudio introductorio. Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública de Michael Barzelay. Fondo de cultura económica. México. Pág. 236
97. Mintzberg, Henry (1984). La estructura de las organizaciones. Ariel. Barcelona, España. Pág. 7
98. Moreno Luzón, María de, Fernando J. Peris Bonet y Tomás Cruz González (2001). Gestión de la calidad y diseño de organizaciones. Pearson educación. Madrid, España. Pág. 456
99. Montaña Hirose, Luis (2007). Enigmas y laberintos. Engène Enríquez y el análisis organizacional. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztalapa. México. Pág. 117
100. Montaña Hirose, Luis (2005). Organización y sociedad. Un acercamiento a la administración pública mexicana. Segundo semestre del 2005. Gestión y política pública. Centro de investigaciones y docencia económicas, A.C. Impresora y encuadernadora progreso S.A. Vol. XIV, No. 3. México. Pág. 623
101. Murdick, Robert G. (1988). Sistemas de información administrativa. Prentice Hall hispanoamericana S.A. México. Pág. 716
102. Norton, Peter (2006). Introducción a la computación. Mc Graw-Hill Interamericana editores S.A. de C.V. México. Pág. 577
103. North, Douglass C. (2006). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de cultura económica. México. Pág. 179
104. Olías de Lima Gete, Blanca. (2001). La nueva gestión pública. Editorial Prentice Hall Pearson educación, S.A. Madrid, España. Pág. 393
105. Oropeza Martínez, Humberto (2001). Administración pública municipal. Editorial Trillas S.A. de C.V. México. Pág. 171
106. O'Reilly, Charles A III and Roberts Marlene N. (1974). Information filtration in organizations: three experiments. Organizations behavior and human performance. Vol. 11. Pág. 65
107. Pacheco Espejel, Arturo y Ma. Cristina Cruz Estrada (2006). Metodología de la investigación. Editorial CECSA. México. Pág. 143

108. Suk Kim, Pan (2007). Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma de gobierno. Gestión y política pública. Centro de investigación y docencia económicas. A.C. Vol. XVI, No. 2. Segundo semestre de 2007. México. Pág. 584
109. Páramo, Teresa (1999). Social identity, telenovelas and the reading process: ten case studies among hispanics in Texas. Disertación doctoral, University of Texas, Austin, EE.UU. Sin paginación original
110. Pardo, María del Carmen (2002). Programa municipio virtual, municipio de la ciudad de Aguascalientes. Premio gobierno y gestión local. Centro de investigación y docencia económicas. México. Pág. 593
111. Parsons, Talcott (1991). The social system. Free press. Nueva York, U.S.A., Pág. 404
112. Pennings, Johannes M. (1987). On the nature technology as organizational innovation, in the new technology in organizational innovation: the development and diffusion of microelectronics. Ed. Johannes, M. Pennings and Arend Buitendam, 3-12. Cambridge, MA: Ballinger. Pág. 9
113. Perrow, Charles (1984). Complex organizations: a critical essay. 3<sup>rd</sup> ed. Mc Graw-Hill inc., U.S.A.
114. Pfeffer, Jeffrey (2000). Nuevos rumbos en la teoría de la organización. Editorial Oxford University press. México, S.A. de CV. México. Pág. 278
115. Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio (2001). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Fondo de cultura económica. México. Pág. 509
116. Pressman, Roger S. (1993). Ingeniería del Software. Un enfoque práctico. Mc Graw Hill/Interamericana de España, S.A. México. Pág. 958
117. Quiroga Leos, Gustavo (2004). Organización y métodos en la administración pública. Editorial trillas. México. Pág. 291
118. Quintana Valtierra, Jesús (1999). Vademécum de administración pública y derecho migratorio en el estado mexicano. Editorial trillas S.A. de CV. México. Pág. 184

119. Rivera Urrutia, Eugenio (2006) Gestión y política pública. Centro de investigación y docencia económicas. A.C. Vol. XV, No. 1. Primer semestre de 2006. México. Pág. 211
120. Rocha Ontiveros, Ma. Dolores (2005) Reforma de las instituciones públicas en México. Biblioteca jurídica virtual de la UNAM. Pág. 12
121. Rojas Soriano, Raúl (1995). Guía para realizar investigaciones sociales. Editorial Plaza y Valdés, México. Pág. 437
122. Rojo, Pablo (2004). Gestión local creativa: experiencias innovadoras en México. Centro de investigación y docencia económicas. Coordinador Rodolfo García del Castillo. Primera edición. México. Pág. 547
123. Ruiz Rodríguez, Virgilio (2005). La tolerancia. Editorial Porrúa. México. Pág. 178
124. Silverman, David (1993). Interpreting qualitative data: methods for analyzing talk, text and interaction. 1a. Ed. editorial SAGE, London, G.B. Pág. 448
125. Senn, James A.(1992). Análisis y diseño de sistemas de información. McGraw-Hill Interamericana de México S.A. de C.V. Naucalpan de Juárez, edo. de México. Pág. 932
126. Silva Galdames, Osvaldo (2000). Breve historia contemporánea de Chile. Fondo de cultura económica. Chile. Pág.329
127. Silverman, David (2005). Doing qualitative research. SAGE publications. Great Britain. Pág. 395
128. Simon, Herbert A. (1950). The administrative behavior. Free press. Vol. 50, New York, U.S.A. Pág. 259
129. Solé, Carlota (1998). Modernidad y modernización. Anthropos editorial. Barcelona, España. Pág. 282
130. Small, Albion W. (2001). The cameralists. The pioneers of german social polity. Batoche Books. Kitchener, Ontario, Canada. Pág. 544
131. Stanton, William J., Michael J. Etzel y Bruce J. Walker (1996). Fundamentos de marketing. Mc Graw Hill. México. Pág. 818
132. Staw Barry, M. (1981). Psychological foundations of organizations behavior. Ed. Scott & Foresman .New York, USA. Pág. 432

133. Taylor, Steven J. y Robert Bogdan (1998). Introduction to a qualitative research methods: a guidebook and resource. John Wiley & sons, inc. United States of America. Pág. 333
134. Touraine, Alain (2002). Crítica de la modernidad. Editorial fondo de cultura económica. México. Pág. 366
135. Veira, J.L. (1997). Cambio cultural y formación en las organizaciones públicas. Revista española de investigaciones sociológicas, Pág. 1
136. Waldo, Dwight (1955). The study of public administration. Random House Ed. UK. Pág. 72
137. Weber, Max (1964). The theory of social and economic organization. Free press – A division of Simon & Schuster Inc. U.S.A. Pág. 436
138. Weber, Max (1968). Economy and society. Guenther Roth y Claus Wittich, University of California press. Vol. II. Berkeley, California, U.S.A. Pág. 1180
139. Weber, Max (2005). Economía y sociedad. Fondo de cultura económica. México. Pág. 1183
140. Weber, Max (2004). ¿Qué es la burocracia? Ediciones Coyoacán S.A. de C.V. México. Pág. 112
141. Wiewel, Wim y Albert Hunter (1985). The interorganizational network as a resource: a comparative case study on organizational genesis. Administrative Science Quarterly. Vol. 30, No. 4. Pág. 15
142. Wisner, A. (1993) Sociología del trabajo. De la ergonomía a la antropotecnología. Nueva época núm. 17. Editorial Siglo XXI de España editores S.A. Madrid, España. Pág. 67
143. Yin, Robert K. (1994). Case study research. Design and methods. SAGE publications London. New Delhi. Pág. 153
144. Zaltman, Gerald, Robert Duncan and Jonny Holbeck (1973). Innovations and organizations. New York: Wiley interscience. Pág. 212.
145. Zavarce Castillo, Carlos Eduardo (2005). Gobierno electrónico: una iniciativa en el tránsito hacia la transparencia de la administración pública nacional. Publicado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración públicas, Santiago de Chile. Pág. 9



146. Zorrilla Santiago, Arena (2004). Introducción la metodología de la investigación. Aguilar, León y Cal editores S.A. de C.V. México. Pág. 303
147. Nuevo diccionario enciclopédico Larousse ilustrado (1984). Ediciones Larousse S.A. de C.V. Edición virtual. México. Pág. 1520
148. Diccionario general de la lengua española Vox © Spes editorial SL. (2002) The american Heritage® dictionary of the english language2000, fourth edition. Published by the Houghton Mifflin company. Edición virtual. Sin paginar

### Referencias páginas WEB

- ✓ Un ensayo de Melvin y Kranzberg es publicado a través de la referencia electrónica (en línea), recuperada el 27 de septiembre de 2008, de <http://www.garfield.library.upenn.edu/essays/v15p044y1992-93.pdf#search='Melvin%20Kranzberg'>
- ✓ Portal del Instituto Nacional de estudios políticos A.C. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de [www.inep.org/content/view/3599/100](http://www.inep.org/content/view/3599/100)
- ✓ La iglesia en la Edad media. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de <http://www.laquia2000.com/edad-media/la-iglesia-en-la-edad-media>.
- ✓ Editorial Virtual de Argentina, publica el manifiesto Comunista de Karl Max Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de <http://www.laeditorialvirtual.com.ar/Pages/Marx/ManifiestoComunista.htm>
- ✓ Portal de la enciclopedia Wikipedia. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de [http://fr.wikipedia.org/wiki/Modernit%C3%A9#Caract.C3.A9ristique\\_historique](http://fr.wikipedia.org/wiki/Modernit%C3%A9#Caract.C3.A9ristique_historique).
- ✓ Portal del Diccionario de la Lengua Española. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de <http://buscon.rae.es/drae/>.
- ✓ Portal de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1594/15.pdf> última versión dañada por virus.

- ✓ Portal del Centro latinoamericano de administración para el desarrollo (CLAD) Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/gobelec/gobelec.html>
- ✓ Portal de la presidencia de la república. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de <http://www.presidencia.gob.mx/>
- ✓ Portal ciudadano del gobierno federal. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de <http://www.gob.mx/wb/>
- ✓ Portal de la secretaría de gobernación. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC Gobierno Electronico](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Gobierno_Electronico)
- ✓ Portal del INEGI. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de <http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx>
- ✓ Portal de la enciclopedia Británica. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de <http://www.britannica.com/eb/article-9058573/Talcott-Parsons>
- ✓ Portal de Norman Denzin: La entrevista reflexiva y una ciencia social preformativa. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de [es.geocities.com/visisto/Biblioteca/Denzin\\_traducccion.pdf](http://es.geocities.com/visisto/Biblioteca/Denzin_traducccion.pdf)
- ✓ Portal Biblioteca Universidad Complutense, aportación de Eugenio Tardón. Referencia electrónica (en línea). Recuperado el 27 de septiembre de 2008, de <http://alfama.sim.ucm.es/buc/documentos/Contribuciones/td01.pdf>

## Anexos

### Anexo 1. Encuesta

Este cuestionario tiene como objetivo obtener, a través de sus respuestas, la información relativa sobre el proceso actual de Registro Civil en el Ayuntamiento de Veracruz. Sus respuestas, que en todo momento serán tratadas con respeto y confidencialidad, permitirán conocer de mejor manera este proceso. Agradecemos su colaboración. Fecha: \_\_\_\_\_

Nombre: \_\_\_\_\_

Cargo o puesto: \_\_\_\_\_

Tipo de puesto  confianza  sindicalizado  base

Antigüedad en el puesto: \_\_\_\_\_

Edad: \_\_\_\_\_ Nivel de escolaridad:  Primaria  Secundaria

Preparatoria  Profesional  Especialidad  Postgrado

Cuántos empleados conforman su área o departamento: \_\_\_\_\_

Nombre de su superior: \_\_\_\_\_

Cargo o puesto de su superior: \_\_\_\_\_

#### ✓ **Dimensión organizacional**

1. ¿Sabe Ud. para quién trabaja?

- Para su Jefe
- Para el Alcalde
- Para el Gobierno
- Para el Ciudadano
- No sabe
- Otro \_\_\_\_\_

2. ¿Está definido de manera precisa su puesto en el Ayuntamiento?

- Sí  No  no sabe

3. ¿Conoce Ud. cuál es el objetivo de su puesto en el Ayuntamiento?  Sí  No

4. ¿Sabe ud. de manera precisa cuales son sus actividades dentro de la organización?  Sí  No  no sabe

5. ¿Están sus actividades y funciones claramente definidas?  Sí  No  no sabe

6. ¿Cómo considera que es la comunicación con otras áreas o departamentos?

- Excelente.....
- Buena.....
- Regular.....
- Mala.....
- No sé.....

7. ¿Cómo calificaría la comunicación?

- Clara.....
- Distorsionada....
- Rápida.....
- Lenta.....
- Compleja.....
- Sencilla.....
- Formal.....
- Informal.....
- Otra .....

8. ¿Cuáles son las principales dificultades que enfrenta en el desarrollo de sus funciones? \_\_\_\_\_

9. ¿Sabe ud. cómo se hacía el proceso de Registro Civil sin equipo de computación/anterior?

Si

En comparación con el proceso anterior sin equipo de computación, ud. considera que el proceso actual es:

**Respecto a la rapidez, la solicitud o queja llega al área correspondiente:**

- |            |                          |                 |                          |
|------------|--------------------------|-----------------|--------------------------|
| Más rápido | <input type="checkbox"/> | mismo día       | <input type="checkbox"/> |
| Rápido     | <input type="checkbox"/> | al otro día     | <input type="checkbox"/> |
| Más lento  | <input type="checkbox"/> | tarda 2 -3 días | <input type="checkbox"/> |
| Lento      | <input type="checkbox"/> | Más de 3 días   | <input type="checkbox"/> |

No hay diferencia

No sabe

**Respecto a los datos que solicita del ciudadano:**

Son más datos

Menos datos

Es igual

No sabe

**Respecto al seguimiento que se le da al trámite:**

Es más complejo

Es más sencillo

No había seguimiento

Es igual

No sabe

¿Cree usted que ha habido algún tipo de rechazo con los nuevos procesos?

Sí

¿Cómo reaccionan sus superiores ante ese rechazo? \_\_\_\_\_

No

no sabe

No

10. ¿Sabe ud. cuál es el tiempo de respuesta al ciudadano?

Sí

En el mismo día

De 1 a 3 días

De 3 a 5 días

Más de 5 días

No

11. ¿Sabe ud. si los tramites de quejas o solicitudes, se resuelven?

Siempre

Frecuentemente

A veces

Casi nunca

Nunca

No sabe

12. ¿Considera usted que se están logrando los objetivos ofrecidos por el alcalde a la ciudadanía?

Si. ¿Porqué lo considera así? \_\_\_\_\_

No. ¿Porqué lo considera así? \_\_\_\_\_

—  
 No sabe

**Solo jefaturas**

13. ¿Cuál es el grado de cumplimiento de los objetivos organizacionales?

\_\_\_\_\_ Podría explicar \_\_\_\_\_

14. ¿La estructura actual permite cumplir con los objetivos del Ayuntamiento?

Sí  No

15. ¿Están documentadas sus actividades o funciones de alguna forma - manuales, instructivos, etc.-?

Sí

¿Sabe usted si esta documentación se da a conocer (se difunde fuera de su área o departamento)

Si . ¿A quienes? \_\_\_\_\_

No. ¿Sabe ud. porque no? \_\_\_\_\_

¿Ha sido usted capacitado de acuerdo a esta documentación?

Si

No. ¿Sabe ud. porque no? \_\_\_\_\_

No

no sabe

16. ¿Está el proceso certificado por algún organismo o institución?

Sí

Cuál es el nombre del organismo o institución? \_\_\_\_\_

Desde que fecha? \_\_\_\_\_

Sabe qué versión es?

Sí \_\_\_\_\_

No

No

No sabe

✓ **Dimensión social**

17. ¿Tiene empleados a su cargo?:

Sí ¿Cuántos?: \_\_\_\_\_

¿Considera tener la autoridad necesaria para alcanzar el cumplimiento de sus funciones?  Sí  No ¿Porqué lo considera así?

---

¿Cómo es la relación con sus empleados?

Excelente.....

Buena.....

Regular.....

Mala.....

No sé.....

No

18. ¿Cómo es la relación con sus compañeros?

Excelente.....

Buena.....

Regular.....

Mala.....

No sé.....

19. ¿Cómo es la relación con su(s) Jefe(s)?

Excelente.....

Buena.....

Regular.....

Mala.....

No sé.....

20. ¿Se siente usted motivado en su trabajo?

Si ¿Porqué? \_\_\_\_\_

No Por qué? \_\_\_\_\_

21. ¿Se presentan conflictos de manera frecuente en el desarrollo de sus actividades?

Si

¿Qué elementos considera favorecen estos conflictos? \_\_\_\_\_

No

22. ¿En base a los conocimientos de sus funciones y del sistema, considera que el proceso actual es más *confiable*, es decir, una vez que es capturada la queja o solicitud llega a las manos adecuadas para darle solución?

Si

No

No sabe

23. ¿Ha podido observar si el ciudadano, una vez que levanta la solicitud o queja, queda satisfecho con el resultado en ese momento?

Si queda satisfecho

No queda satisfecho

No lo ha observado

24. ¿Tiene algún mecanismo o herramienta para saber si el ciudadano quedó satisfecho con la atención recibida?

Si ¿Cuál (es) es (son)?: \_\_\_\_\_

No

25. ¿Considera que cualquier otro empleado del Ayuntamiento lo puede sustituir en sus funciones?

Si ¿Porqué cree usted esto? \_\_\_\_\_

No. ¿Porque lo considera así? \_\_\_\_\_

No sabe



✓ **Dimensión Tecnológica**

26. ¿Ha recibido capacitación para desempeñarse en su puesto?

Si

No

27. ¿Qué tipo de equipo utiliza como herramienta?

Mecánico

Digital

Electrónico

No sabe

28. ¿Conoce usted las características de su equipo?

Si ¿Cuáles son? \_\_\_\_\_

No

29. ¿Tiene usted instructivo, manual o guía para operar su equipo?

Si

No

30. ¿Tiene usted instructivo, manual o guía para desarrollar su trabajo con el sistema de información?

Si Me lo podría mostrar \_\_\_\_\_

No

31. ¿Considera que el equipo que utiliza en el desarrollo de su trabajo es moderno?

Si

¿Porqué? \_\_\_\_\_

No

¿Porqué? \_\_\_\_\_

No sabe

32. ¿Considera que se requiere capacitación o conocimientos especiales para trabajar con este equipo?

Si  No  No sabe

33. ¿Fue capacitado(a) por el ayuntamiento para trabajar con este equipo?

Sí  No  No sabe

34. ¿

35. ¿Cómo considera los sistemas de información empleados en su área?

Con defectos

Eficientes

Confiables

No sirven

Modernos

Obsoletos

Otro \_\_\_\_\_

36. ¿Quien(es) se beneficia(n) principalmente con este sistema?

Los ciudadanos

Los empleados

Los proveedores

Alcalde /Directores

Autoridades estatales/federales

Otros grupos (ecologistas, partidos políticos)

\_\_\_\_\_

No sabe

Nadie

37. ¿Cómo considera la tecnología empleada en su área?

Con defectos

Eficiente

Confiable

No sirve

Otro \_\_\_\_\_

38. ¿Considera que sus actividades se han modernizado?

Sí  No no sabe

39. ¿Considera usted que el trabajar de esta forma (con equipo y sistema) le da más estatus ante los ojos de los demás?

Sí  No  no sabe

40. ¿Considera usted que ha habido cambios en su área o con los ciudadanos a partir de que esta empleando los nuevos sistemas?

Si

¿Cómo qué cambios? \_\_\_\_\_

No

41. ¿Están siempre disponibles para acceder y poder desarrollar su trabajo los equipos y sistemas?  Sí  No. ¿Sabe usted porque? \_\_\_\_\_

#### Sólo Jefaturas

42. ¿Considera usted que las actividades que desarrolla permiten que su área sea competitiva comparada con otros ayuntamientos reconocidos por su eficiencia y modernidad?

Sí

¿Qué elementos considera que coadyuvan a que su área sea competitiva? \_\_\_\_\_

No

¿Cuáles son los elementos que considera impiden que su área sea competitiva? \_\_\_\_\_

No sabe

43. ¿Considera que su área o dirección ha alcanzado la modernidad?

Si

¿Porqué? \_\_\_\_\_

No

No sabe

44. ¿Si pudiera medir la modernidad en un rango del 1 al 10, siendo 1 el más bajo y 10 algo muy moderno, que numero le asignaría al desarrollo de sus actividades dentro de la modernidad?

\_\_\_\_\_ Porqué? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

No sabe

✓ **Dimensión Política**

45. ¿Puede usted influir en las acciones o en el actuar de sus compañeros de trabajo?

Si

No

¿Porqué? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

46. ¿Cree usted que algún compañero o jefe influye en las decisiones de su trabajo?

Si

No

¿Porqué? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

47. ¿Tiene usted alguna recompensa económica o en especie por la realización de su trabajo, sin incluir su sueldo nominal?

Si ¿Cómo cuál? \_\_\_\_\_

No

48. ¿Dadas las características de esta administración, considera que las acciones y estrategias están encaminadas a una sucesión del mismo partido?

Sí ¿podría ejemplificar como qué acciones? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

No

no sabe

*Agradecemos su colaboración.*

*Si tiene alguna pregunta, con gusto se la responderemos..*

## Anexo 2. Encuesta ciudadana

Esta encuesta tiene por objeto conocer la opinión y el sentir del ciudadano al momento de solicitar un servicio o poner una queja en el Ayuntamiento de Veracruz-. **Centro de emergencia**  Fecha: \_\_\_\_\_

**Lunes ciudadano**  **Registro civil**  **Limpia Pública**

**Policía**  **Transito**

H  M  Joven  Adulto joven  Adulto  Tercera edad

Ama de casa  Estudiante  Empleado  Profesionista  Jubilado

Tipo de trámite: Normal  Urgente  Emergencia

Respuesta del trámite: Corto Plazo  Mediano plazo

1. ¿Es la primera vez que hace este trámite?

SI

NO  ¿Cuántas veces ha venido a hacerlo? De 1-3  de 4-6  mas de 7

2. Tiene usted computador, en su casa o en el trabajo?

SI  Ha usado el computador para ver el portal (página) del Ayuntamiento?

SI  ¿le satisface la información que ahí se presenta?

SI  NO

NO

NO

3. El Ayuntamiento ha instalado un kiosco cibernético (cajero automático) para que pueda hacer sus pagos y solicitar actas del registro civil a través de él. ¿Lo usaría en lugar de venir aquí?

SI  NO  Porqué? \_\_\_\_\_

4. ¿Considera que la atención fue rápida?

SI  NO  ¿A qué cree ud. que se deba? \_\_\_\_\_

5. ¿Cómo considera que fue la atención de los empleados / de los funcionarios?

Excelente.....

/

Excelente.....

Buena.....

/

Buena.....

Regular.....

/

Regular.....

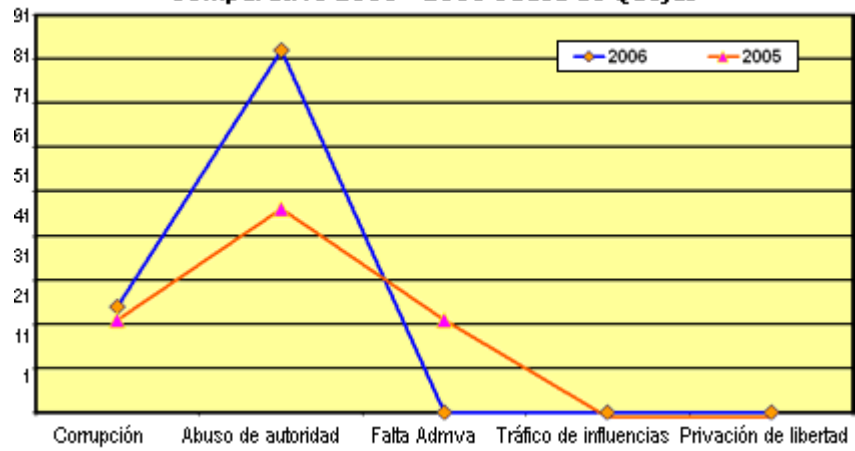
Mala.....

/

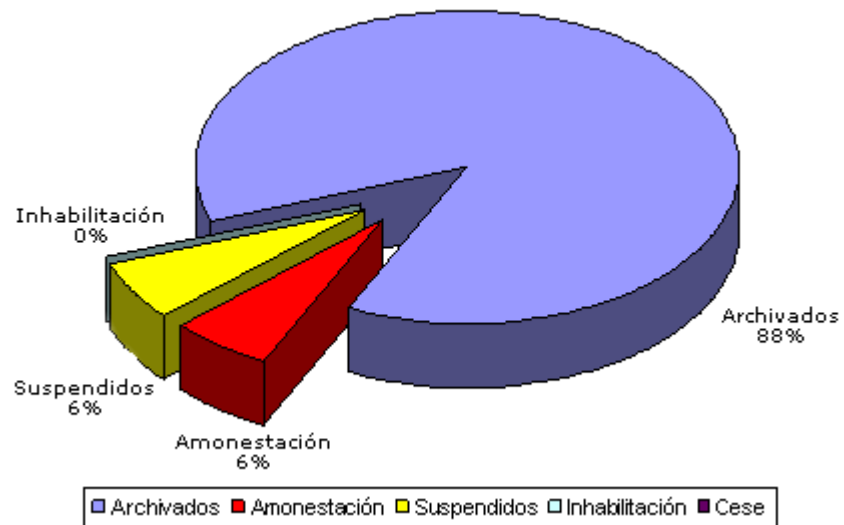
Mala.....

### Anexo 3

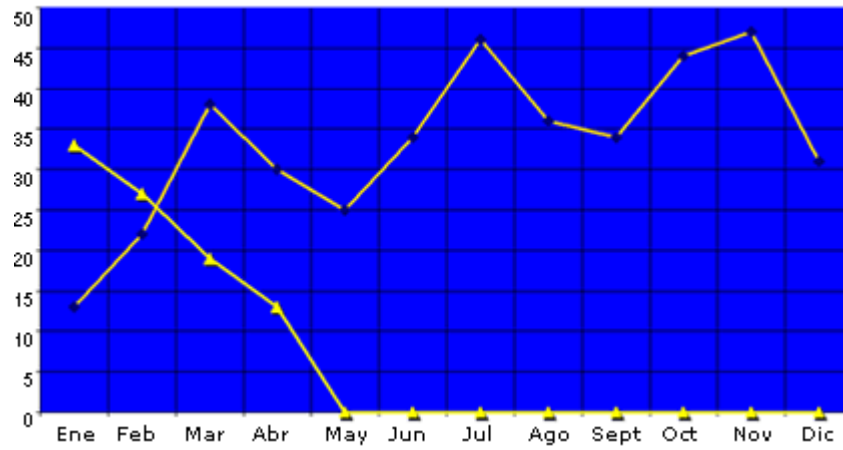
Comparativo 2005 - 2006 Causa de Quejas



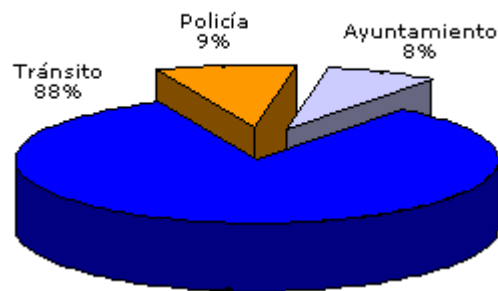
Resoluciones 2006



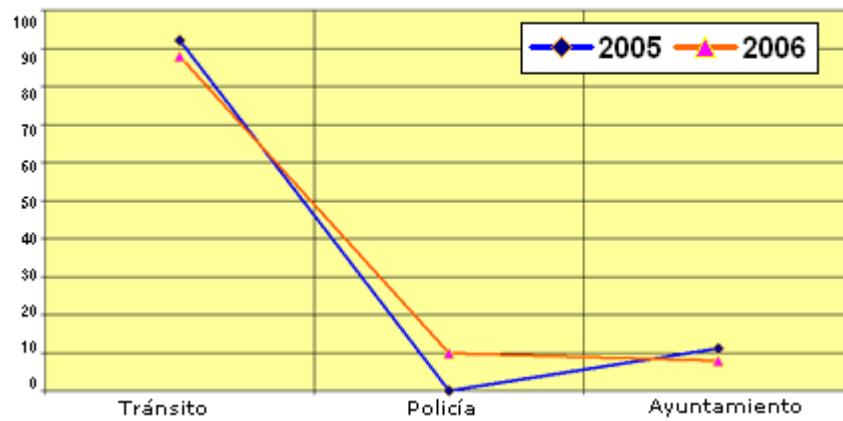
**Comparativo 2005 - 2006**



**Quejas 2006 por dependencia**



**Comparativo de quejas por dependencia 2006 Vs 2005**



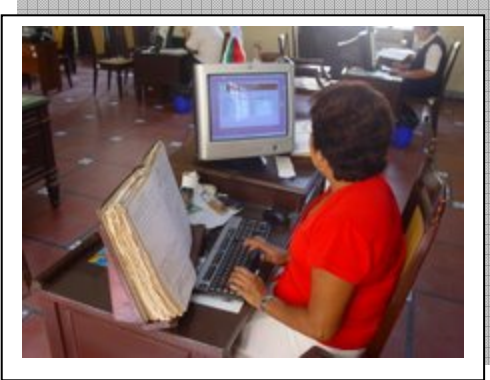
## Anexo 4- Fotos varias



**Foto 1.**Oficialía única de Registro Civil.



**Foto 2.** Vista panorámica de las “salas” del Registro Civil.



**Foto 3.** Operación del sistema



**Foto 4.** Módulo de información





## Anexo 5.- Guia de entrevista

- De los procesos

1. ¿han cambiado los procesos operativos en su dirección recientemente?
2. ¿cómo son esos nuevos procesos?
3. ¿cómo se siente con esos cambios?
4. ¿considera usted que las nuevas herramientas que se han suministrado a la organización son las necesarias para satisfacer las necesidades cotidianas de información?
5. ¿es más costosa la operación con la nueva tecnología?

De la organización

1. ¿ha requerido cambios en su organización por la introducción de la nueva tecnología?
2. estos cambios ¿cómo los ha recibido el personal?
3. ¿se han visto afectadas algunas posiciones laborales por estos cambios?
4. ¿cómo se ha capacitado al personal para trabajar con los nuevos sistemas?

Del empleado como actor

1. ¿qué acciones ha tomado para que el personal se ajuste a las nuevas indicaciones?
2. ¿qué acciones ha tomado con el personal que no quiso capacitarse?
3. ¿el tabulador del personal se ha modificado?
4. ¿ha tenido algún conflicto con el personal sindicalizado por estos cambios?

De la sociedad

1. ¿sabe usted si estos cambios los ha percibido la ciudadanía?
2. ¿cómo los ha tomado el ciudadano que viene a efectuar un trámite?
3. ¿considera que estos cambios satisfacen los servicios que demanda el ciudadano? ¿tiene alguna forma de evaluarlo?