

APORTACIONES DEL PREMIO INAP AL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO, 1976-2009

José Juan Sánchez González*¹

Introducción

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) tiene desde su fundación, el 7 de febrero de 1955, como uno de sus propósitos esenciales el promover el desarrollo de las ciencias administrativas en México. El Premio del Instituto Nacional de Administración Pública (Premio INAP), es uno de los instrumentos más importante para contribuir a alcanzar este objetivo señero. El Premio se constituye en un estímulo permanente para la elaboración de trabajos que contribuyen al mejoramiento de la teoría y la práctica administrativas, así como al estudio de problemas administrativos en México.

Cabe partir del hecho de que el estudio de la Administración Pública mexicana es reciente, por lo que “es poco conocida la evolución de la ciencia de la administración en México”.² La búsqueda y sistematización de la bibliografía administrativa en nuestro país, el hallazgo de abundante y variado material –de la época colonial hasta el presente– ha sido fruto de la preocupación de los estudiosos de la administración pública

* Maestro y Doctor en Administración Pública, con Mención Honorífica, por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Premio del Instituto Nacional de Administración Pública 1997. Investigador Nacional SNI Nivel 2. Actualmente es Profesor de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Campus Zumpango.

¹ Deseo agradecer el apoyo que me fue brindado por el Instituto Nacional de Administración Pública para la revisión y análisis de las obras ganadoras del Premio INAP. Por supuesto, que las opiniones expresadas en este ensayo son responsabilidad exclusiva del autor.

² Omar Guerrero. *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla, 1985, p. 208.

mexicana. Ello nos hace suponer que aún falta mucho por encontrar y reordenar, aunque existe un mapa histórico de su trayectoria teórica. Sin embargo, no resulta arriesgado afirmar que se ha dejado olvidada como objeto de estudio sistemático y salvo algunas honrosas excepciones, existen pocos estudios que permiten abordarla de manera integral, sistemática y extensa.³

En esta exploración de fuentes de estudio sobre el estudio de la administración pública mexicana, existen cuatro referencias esenciales para revelarnos en esta materia. Se trata de Sierra (1956),⁴ Chanes (1979)⁵ y (1993),⁶ y Guerrero (1984).⁷ Sierra con el primer artículo en el que destaca la falta de la investigación administrativa en la disciplina. Por su parte, Chanes con un artículo (1979) y un libro (1993) en torno al establecimiento de las fuentes para investigar la administración pública mexicana. Mientras que Guerrero escribió varios capítulos en uno de sus más destacados libros de enseñanza del campo de estudio. En momentos diversos y con planteamientos diferentes, los tres convergen en una idea fundamental: la necesidad de continuar con el estudio de la administración pública en México.

No obstante, que Chanes (1979) afirmaba que el tema relativo a la investigación sobre la administración pública mexicana podría agotarse rápidamente diciendo que ésta es inexistente.⁸

³ José Juan Sánchez González. *Historia del estudio de la administración pública en México*. México, LX Legislatura de la Cámara de Diputados, Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel de Porrua, 2009, p. 10.

⁴ Catalina Sierra Casasús. "Estudios sobre Administración Pública en México". *RAP*, México, Instituto de Administración Pública, 1956, No. 1, p. 67.

⁵ José Chanes Nieto. "La Investigación sobre la Administración Mexicana". *RAP*, Conmemorativa del 25 aniversarios del INAP, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979, p. 63.

⁶ José Chanes Nieto. *Introducción bibliográfica a la administración pública mexicana*. México, INAP, 1993.

⁷ Omar Guerrero. *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla, 1985, p. 208.

⁸ José Chanes Nieto. "La Investigación sobre la Administración Mexicana". *Op. cit.*, p. 63.

Sin embargo, tal aseveración significaría menospreciar los esfuerzos, que se han realizado y continúan produciéndose en la disciplina, desde el pasado hasta al presente. A pesar de las grandes aportaciones, es innegable el limitado desarrollo de la investigación en administración pública en México, por lo que es necesario continuar impulsando la investigación en el campo de estudio.

A partir de estas consideraciones metodológicas, el ensayo que se presenta tiene como fin destacar la importancia del Premio INAP como fuente de aportaciones teórico-prácticas a la administración pública mexicana, además de analizar de manera sucinta dichas obras para destacar sus contribuciones al campo disciplinario. Esta tarea no ha sido realizada hasta donde se tiene conocimiento, por lo que esta es una primera aproximación sujeta a discusión, que pretende aportar un esquema metodológico básico para su análisis y estudio. A partir de esta propuesta se agrupan todos los trabajos premiados, por temas y se realizan una descripción sucinta con el fin de destacar sus contribuciones teóricos y empíricos.

La forma de abordaje de este ensayo se divide en cinco partes. Primero, se describen los antecedentes generales que dieron lugar al Premio INAP en cuanto a su organización y funcionamiento. Segundo, el autor sugiere una propuesta de clasificación de temas bajo dos enfoques: objeto de estudio –actividad– y estudio del objeto –disciplina– que permite contrastar los trabajos orientados a la actividad gubernamental de las investigaciones teóricas en el campo de conocimiento. Tercero, son analizadas las aportaciones del Premio INAP al objeto de estudio de la Administración Pública, siendo esta parte la más densa, amplia y multifacética. Cuarto, se describen las aportaciones del Premio INAP al estudio del objeto de la Administración Pública, aunque en menor número, son significativas por sus contribuciones a la disciplina. Por último, se extraen algunas conclusiones generales que pueden servir de

evaluación de lo que ha sido el Premio INAP y de lo que será en el futuro.

I. Antecedentes del Premio INAP

El Premio Instituto Nacional de Administración Pública (Premio INAP), tiene como antecedente la convocatoria al Premio “Plutarco Elías Calles, Creador de Instituciones” en el año de 1975, a fin de conmemorar el quincuagésimo aniversario de varias instituciones fundamentales del país. Los trabajos participantes en esa ocasión se orientaban al análisis de la obra administrativa, política y social del ex-presidente.⁹

En 1976, el Consejo Directivo del INAP bajo la presidencia de Andrés Caso Lombardo, decide crear el “Premio Anual de Administración Pública”, que cambiará su denominación en 1981 por “Premio de Administración Pública” y, a partir de 1989, por “Premio del Instituto Nacional de Administración Pública”. El Premio INAP ha evolucionado a lo largo de su existencia, no sólo cambió de nombre que le dio origen, sino también los requisitos establecidos en su convocatoria, con el fin de exigir una mayor calidad en los trabajos concursantes, así como orientarlos para realizar aportaciones a temas de actualidad. En un primer análisis histórico, los cambios más importantes realizados en el certamen, son los siguientes:

- Las convocatorias de los años 1976, 1977 y 1978 establecían que los trabajos deberían presentarse en forma de investigación, análisis y ensayo, mientras que para los siguientes años se estableció el requisito de reunir los elementos propios de la metodología de

⁹ El jurado estuvo integrado por un representante de la Secretaría de la Presidencia, del Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, de la Secretaría de Gobernación, de la Universidad Nacional Autónoma del México (UNAM), del Instituto Politécnico Nacional (IPN), del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y un familiar del General Calles.

la investigación científica en el campo de estudio de la Administración Pública.

- En las tres primeras convocatorias se establecía que las tesis para obtener algún grado académico podían participar en el concurso. A partir del año de 1979 se restringió la participación de este tipo de trabajos y en lo sucesivo, sólo fueron aceptadas las tesis para obtener los grados académicos de maestría o doctorado.
- En los cinco primeros años del certamen se aceptaron trabajos de carácter institucional, siempre y cuando mediara una autorización. Posteriormente se suprimió la participación de este tipo de investigaciones.
- Desde el año de 1985 se establece como máximo la participación de dos autores por trabajo.
- A partir del año 1989 se estableció la posibilidad de que el Jurado declare desiertos tanto el Premio como las menciones honoríficas o especiales.
- A partir del certamen de 1990 la convocatoria incorporó dos modificaciones: no aceptar manuales de organización y métodos, y al mismo tiempo, estableció líneas temáticas específicas de investigación.

Por otra parte, entre los requisitos que han permanecido desde la creación de este certamen, destacan: la presentación de los trabajos bajo seudónimo, con el fin de asegurar el anonimato del autor y la imparcialidad del dictamen; la condición de tener la nacionalidad mexicana; y que las investigaciones sean inéditas.

Cabe señalar, que tradicionalmente el Jurado Calificador se integraba por representantes de determinadas instituciones

públicas y académicas, así como por miembros del consejo de Honor del INAP. A partir de 1989 se determinó integrar el Jurado por personalidades con una alta calidad académica y una amplia trayectoria en el servicio público, además de miembros del Consejo de Honor y el Presidente del Consejo Directivo del INAP en turno.

Durante el periodo comprendido de 1976 a 2009, de forma resumida se puede señalar lo siguiente: en el Premio han participado 1,350 trabajos. Desde el año de 1989 el número de participantes se incrementa de manera considerable. Han sido galardonados 134 trabajos, de los cuales 35 corresponden al primer lugar, dos de ellos en 1979; 25 segundos lugares; 48 menciones honoríficas; y 26 menciones especiales. Al respecto, puede observarse los datos generales en el cuadro No. 1.

Cuadro No. 1
Trabajos concursantes y galardonados del Premio INAP

Año	Trabajos	Premio INAP	Segundo Lugar	Mención Honorífica	Mención Especial	Total (Distinciones)
1976	17	1	2		1	4
1977	31	1	1		5	7
1978	36	1	1	2		4
1979	23	2	1	3		6
1980	22	1	1	3		5
1981	16	1	1	3		5
1982	20	1	1			2
1983	28	1	1	1		3
1984	17	1	1		1	3
1985	21	1		1	3	5
1986	17	1				1
1987	18	1		1	2	4
1988	6	1			1	2
1989	40	1		1	1	3
1990	53	1		1	2	4
1991	34	1		1	2	4

Año	Trabajos	Premio INAP	Segundo Lugar	Mención Honorífica	Mención Especial	Total (Distinciones)
1992	81	1		1	1	3
1993	55	1		1	3	5
1994	59	1		1	2	4
1995	74	1	1	2		4
1996	45	1	1	1		3
1997	36	1	1			2
1998	56	1	1	2		4
1999	45	1	1	3		5
2000	50	1	1	2		4
2001	56	1	1	2		4
2002	56	1	1	3		5
2003	33	1	1	3		5
2004	24	1	1	2		4
2005	39	1	1	2		4
2006	91	1	1	1		3
2007	63	1	1	2		4
2008	43	1	1	1	1	4
2009	45	1	1	1	1	4
Gran Total	1,350	35	25	48	26	134

Fuente: Elaboración propia con datos del INAP.

Un análisis cuantitativo de este cuadro arroja los siguientes datos: en cuanto al número de trabajos participantes, destaca el año de 2006 como el de mayor número de concursantes con 91, mientras que el menor número de participantes contó con 6 en 1988. Por lo que se refiere a las distinciones, el año con el mayor número fue 1977, con 7 distinciones: un primer lugar, un segundo lugar y cinco menciones especiales. Por el contrario, en el año de 1986 solo fue otorgado un primer lugar, declarándose desiertas las otras distinciones. En el periodo comprendido de 1985 a 1994 no se otorgaron segundos lugares en el certamen. También de 1995 a 2007 el jurado no concedió menciones especiales. En suma, este recuento de distinciones del primer lugar del premio INAP, es al mismo tiempo, un repaso del estudio de la administración pública mexicana.

II. Propuesta metodológica para analizar el Premio INAP

Una primera aclaración metodológica relevante en este análisis, es que solo se incluyen los trabajos que obtuvieron el primer lugar del Premio INAP, ya que estos consiguieron la publicación de la obra y al mismo tiempo, la difusión profusa de sus obras. Los trabajos premiados constituyen investigaciones con temas que fueron pertinentes en su coyuntura, aportaron conocimientos a nuevos problemas públicos con enfoques novedosos y planteamientos sugerentes. En otros casos, contribuyeron a una mayor comprensión de problemáticas específicas, así como en la forma de abordar los problemas de forma innovativa.

Una segunda aclaración, se refiere a las obras que fueron distinguidas con el segundo lugar y que también fueron publicados por el INAP, así como por otras instituciones destacadas. Se trata de 13 de trabajos que en esta oportunidad no fueron considerados en este análisis.¹⁰ No obstante, que se trata de

¹⁰ Fernando Serrano Migallón (1976). *El particular frente a la administración. Necesidad de una Ley Federal de Procedimientos Administrativos*. México, INAP; José Miguel de la Torre Yarza y Tatiana Elena Beltrán y Puga (1978). *El predominio de las presiones políticas sobre un ensayo de racionalidad en las decisiones gubernamentales*. México, INAP; Rodrigo Moreno Rodríguez (1979). *La administración pública federal de México*. México, INAP; Ricardo Uvalle Berrones (1980). *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública*. México, F.C.E.; Irma Cué de Duarte (1981). *La Suprema Corte de la Justicia de la Nación: propuesta legislativa de reorganización*. México, INAP; Roberto Rives Sánchez (1982). *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México, 1821-1940*. México, INAP; Sergio Elías Gutiérrez Salazar y Felipe Solís Acero (1983). *Gobierno y administración del Distrito Federal en México*. México, INAP; Juan Uguarte Cortés (1984). *La reforma municipal y el derecho constitucional. Elementos para una teoría constitucional del municipio*. México, Miguel Ángel Porrúa; Alejandro Eduardo Guevara Sanginés (1999). *Pobreza y medio ambiente en México: reflexiones teóricas y evaluación económica de una política pública*. México, UIA, INAP, Instituto Nacional de Ecología; María Guadalupe Huerta Moreno (2000). *Reforma del Estado y modernización económica. La estrategia de privatización en el subsector eléctrico: el caso de la Comisión Federal de Electricidad*. México, INAP; Cornelio Rojas Orozco (2002). *El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública*. México, INAP y Senado de la República; Fidel Roberto Rivera Lugo (2004). *La gerencia cataláctica: anatomía de la Nueva Gerencia Pública*. México, IAPEM, Miguel Ángel Porrúa; César Augusto Castro Sahuá (2005). *Evaluación de políticas públicas: el Programa SUPERA en San Luis Potosí (2004-2005)*. México, INAP.

aportaciones relevantes para la administración pública mexicana, por sus alcances, contenidos y argumentos, incluso han sido citados como fuentes de consulta recurrentes. Se estima conveniente en otro momento, analizar los segundos lugares como un análisis posterior, para determinar los temas abordados y aportaciones realizadas al campo disciplinario.

Una tercera premisa, es que este mismo criterio se aplica para las menciones honoríficas y especiales, que deberán ser objeto de una revisión separada, pero que en este documento no son examinadas. En particular, las menciones especiales de 1995 a la fecha, son raras y solo se otorgó una en el año de 2008. Hasta donde se tiene conocimiento, ninguna Mención –Honorífica o Especial– han sido publicadas por el INAP.

Una cuarta aclaración corresponde a una clasificación de temas abordados en el certamen del INAP: Por lo que corresponde a la tipología para clasificar los trabajos que se hicieron acreedores al primer lugar del Premio INAP, una primera clasificación realizada al interior del propio INAP en el año 1991, establecía las siguientes líneas temáticas: 14 a política y poder; 14 a función pública; 9 a composición organizacional; 9 a marco jurídico; 6 a planeación y programación; 3 a teoría de la administración; y 3 a análisis histórico. En esta genealogía no son explicados los criterios o parámetros para esta tipificación, por lo que parece muy general y no permite una adecuada explicación de las contribuciones del Premio INAP al campo de estudio de la administración pública. No obstante, debe considerarse como un antecedente y punto de partida para el análisis de referencia.

Otra clasificación podría ser por temas abordados en cada década. Así, en la década de 1970 –que se inicia en 1976 con el primer premio INAP– los temas correspondieron a: presupuesto; educación superior; la administración pública capitalista y empresa pública. No habría en este periodo un tema

relevante. Mientras que en la década de 1980 las temáticas fueron: administración estatal; empresas públicas (3); finanzas públicas (3); función pública (2); y protección civil. En orden de importancia las empresas públicas y las finanzas públicas con tres premios otorgados en estas materias, así como dos en función pública, muestran los “focus” de interés de los estudiosos mexicanos en la administración pública. Por su parte, en la década de 1990 los temas recurrentes fueron: reforma del Estado (3); límites del Estado, límites del mercado; empresas públicas; poder legislativo; desarrollo regional; finanzas públicas; educación; y política social. En esta década el tema central de la reforma del Estado prevaleció como tema de la administración pública. Por último, en el siglo XXI y en su primera década, los temas premiados fueron: empresas públicas; salud; rendición de cuentas y fiscalización (3); finanzas públicas; desarrollo sustentable; desarrollo local; y administración municipal (2). Como es notorio en este periodo, la rendición de cuentas y la fiscalización, se convirtieron en tema central de la actividad administrativa pública, así como volvió a ser relevante el tema de la administración municipal con dos premios otorgados.

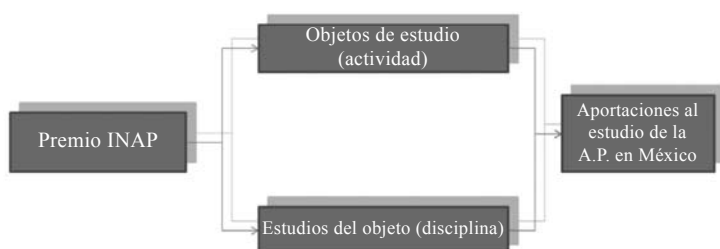
Mientras que por género han sido premiados con primer lugar 35 trabajos, de los cuales 29 corresponden a hombres y sólo 6 a mujeres. Cada vez, es más frecuente la participación de la mujer en trabajos de investigación que han sido reconocidos con el Premio INAP, aunque todavía hace falta una mayor participación femenina en la investigación en la administración pública mexicana.

No obstante, nuestra propuesta para determinar las contribuciones del Premio INAP a la administración pública mexicana, parte de la proposición de Waldo (1964) tomando en cuenta los dos conceptos: objeto de estudio (actividad) y estudio del objeto (disciplina)¹¹. Por lo que corresponde al objeto de estudio, los

¹¹ Dwight, Waldo. *Estudio de la administración pública*. Madrid, Aguilar, 1964, p. 34.

principales temas derivados de la acción estatal y constituyen propiamente los campos de actividad de la administración pública en acción. Mientras, que en el estudio del objeto, se toman en cuenta aquellos trabajos teóricos que por su tratamiento y argumentación, aportan conocimiento teórico sistemático y ordenado de la disciplina. Al respecto puede verse el siguiente grafico:

Clasificación de los Premios INAP



Fuente: Elaboración propia.

A partir del criterio anterior, la clasificación de los trabajos ganadores se realizó tomando en cuenta el tema central de la obra. En el caso de dos o más variables, se determinó el *focus* central de la investigación para realizar una tipología lo más homogénea posible. La clasificación de los temas fue agrupada por orden cronológico, es decir, de acuerdo a los temas que secuencialmente fueron premiados. Como sucede con las investigaciones de tipo social, pueden contarse con múltiples variables de estudio, pero siempre existe una que las determina. Asimismo, la tipología puede ser no considerada como la más apropiada, por lo que el autor la propone como una primera aproximación al tema en cuestión.

Una quinta aclaración que es importante destacar, se refiere al análisis y descripción de cada trabajo premiado. En la descripción de cada investigación se toman los planteamientos generales y después se extraen algunas de las conclusiones más importantes de la obra. Debido a la posición metodológica de cada autor y sus apreciaciones personales, existen algunas

posiciones en las cuales se pueden estar de acuerdo o en desacuerdo, pero una característica del premio INAP es el respeto a la pluralidad de argumentaciones y de enfoques múltiples, dejando de lado la idea de que exista una sola posición académica como válida. Por ello, en el desarrollo de este ensayo serán expuestas todas las opiniones de sus autores y sus obras, considerando que cada uno es responsable de las mismas.

A partir de estas consideraciones generales, en el análisis de los Premios INAP del periodo comprendido de 1976 a 2009, y considerando las temáticas relevantes, así como los títulos de las investigaciones, se desprenden que 16 temas corresponden al objeto de estudio y 3 al estudio del objeto, en los términos que ya fueron enunciados anteriormente. Al respecto, puede verse el cuadro No. 2, en el que se establece los temas abordados en cada una de estas subdivisiones.

Cuadro No. 2
Clasificación de Premios INAP

Objeto de estudio	Estudio del objeto
1. Presupuesto (1)	1. Teoría de la administración pública (1)
2. Educación (2)	2. Historia administrativa (1)
3. Empresa pública (6)	3. Teoría del Estado y la administración pública (1)
4. Administración estatal (1)	
5. Finanzas públicas (4)	
6. Función pública (2)	
7. Protección civil (1)	
8. Reforma del Estado (3)	
9. Poder Legislativo (1)	
10. Desarrollo regional y local (2)	
11. Federalismo (1)	
12. Política social (1)	
13. Salud (1)	
14. Rendición de cuentas y fiscalización (3)	
15. Desarrollo sustentable (1)	
16. Administración municipal (2)	

Fuente: Elaboración propia.

En la orientación de objeto de estudio, conforme al orden de importancia y de acuerdo con la clasificación de temas, se tienen los siguientes resultados: 6 trabajos de empresa pública; 4 de finanzas públicas; 3 de reforma del Estado; 3 de rendición de cuentas y fiscalización; 2 de educación; 2 de función pública; 2 de desarrollo regional y local; y 2 de administración municipal. En el caso de trabajos con un solo tema aparecen: presupuesto; administración estatal; protección civil; poder legislativo; federalismo; política social; salud; y desarrollo sustentable.¹²

Mientras que en lo relativo a la orientación del estudio del objeto, es decir, al campo de estudio disciplinario, los tres trabajos considerados en este apartado han abordado temas relativos a la teoría de la administración pública, historia administrativa y teoría del Estado y la administración pública. No obstante, que se trata de trabajos escasos a lo largo del Premio INAP, ello no opta que deben ser considerados como contribuciones genuinas que han sido esenciales en la trayectoria histórica del estudio de la administración pública mexicana, su enseñanza, formación profesional y académica.

III. Aportaciones del Premio INAP al objeto de estudio de la Administración Pública

Ya que ha sido expuesta la tipificación propuesta, es conveniente pasar a revisar, de manera sucinta y sintética, cada una de las aportaciones de estas investigaciones al campo disciplinario. El propósito es describir el planteamiento general de la obra, algunos de los temas más relevantes que fueron abordados por los autores y recuperar algunas de sus principales conclusiones. Entonces, a partir de la clasificación –objeto de

¹² Una aclaración pertinente es que se pudo haber enmarcado en el tema de Política Social tanto a la Educación como a la Salud. No obstante, la separación tiene como finalidad llegar a una mayor desagregación y darle relevancia a cada uno de los temas.

estudio y estudio del objeto— así como de los principales temas abordados por los autores, en el cuadro No. 3 se reúnen los trabajos ganadores del Premio INAP, por autor, obra y año.¹³ Cabe señalar que los temas son enlistados conforme al orden en que fueron premiadas las obras ganadoras por objeto de estudio:

Cuadro No. 3
Premios INAP por objeto de estudio

Autor	Obra y año
Objeto de estudio	
Presupuesto	
Adalberto Saldaña Harlow	Teoría y práctica del presupuesto por programas en México. Un caso concreto. 1976
Educación	
Carlos Pallán Figueroa	Bases para la administración de la educación superior en América Latina: el caso de México. 1977.
Oscar Mauricio Covarrubias Moreno	Federalismo y reforma del Sistema Educativo Nacional. 1998
Empresa Pública	
José Francisco Ruiz Massieu	La empresa pública. Un estudio de derecho sobre México. 1979
Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz	La empresa pública industrial en México. 1981
Alfredo Acle Tomasini y Juan Manuel Vega Hutchison	La empresa pública: desde fuera, desde dentro. 1984
José O. Abrego Ayala y Silvano Barba Beherns	Corporaciones públicas. 1987
Benjamin García Páez	Modernización del Estado y empresa pública. El caso de Petróleos Mexicanos. 1993
Rocío Citlalli Hernández Oliva	Globalización y privatización: el desmantelamiento del sector público en México, 1982-1999. 2000

¹³ La clasificación de los temas fue siguiendo el criterio de premiación de los trabajos. También pudo emplearse el criterio por mayor número de premios hasta el menor o viceversa. Pero parece más apropiado este criterio, ya que de esta manera, se puede ir analizando los temas que iban interesando a los estudiosos de la administración pública mexicana.

Administración Estatal	
Carlos F. Almada López	La administración estatal en México. 1980
Finanzas Públicas	
Martha Aguirre Jiménez	Hacia un control administrativo en el ámbito tributario de la inversión extranjera directa. 1982
Raúl Salyano Rodríguez	La administración de la crisis en el Estado mexicano. 1983
Alfonso Malagón Vera	La administración de la deuda pública externa. 1985
José Antonio Salazar Andreu	Las relaciones fiscales intergubernamentales en México: Alcances, limitaciones y propuestas. 2003
Función Pública	
Guillermo Haro Bélchez	Aportaciones para la reforma de la función pública en México. 1986
Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez	El derecho disciplinario de la función pública. 1989
Protección Civil	
Mario Alfonso Garza Salinas	Seguridad civil y participación ciudadana. 1988
Reforma del Estado	
Enrique González Tiburcio	Reforma del Estado y política social. Aspectos teóricos y prácticos. 1990
Víctor Alejandro Espinoza Valle	Reforma del Estado y empleo público. 1992
José Juan Sánchez González	Administración pública y reforma del Estado en México. 1997
Poder Legislativo	
Susana Thalía Pedroza de la Llave	El control del gobierno: función del Poder Legislativo. 1994
Desarrollo regional y local	
José María Ramos García	Desarrollo regional y relación transfronteriza. El caso México-California. 1995
José Alejandro Vargas Castro	El desarrollo local en el contexto de la globalización. Tres casos de estudio en el Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero. 2005

Autor	Obra y año
Federalismo	
José Alberto Saucedo Sánchez	Hacia el federalismo fiscal: la reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados. 1996
Política social	
Norma Ruiz Velázquez	La política social en México hacia el fin del milenio. 1999
Salud	
Arturo Vargas Bustamante	La reforma de 1995 a los servicios médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social: una tarea pendiente. 2001
Rendición de Cuentas y fiscalización	
Jorge Manjarrez Rivera	La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001. 2002
Nancy García Vázquez	Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México. 2007
Luis Villalobos García	Administración pública, reforma y rendición de cuentas en la democracia. 2008
Desarrollo sustentable	
Dana Aly López Solís	Sustentabilidad urbana y gestión de residuos sólidos urbanos. Estudio comparado entre los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla. 2004
Administración municipal	
Juan Poom Medina	La revolución silenciosa en la gestión pública local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos, 2000-2004. 2006
Alberto Villalobos Pacheco	El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: una propuesta para los gobiernos locales. 2009

Fuente: Elaboración propia.

En esta clasificación por objeto de estudio se encuentran 32 trabajos premiados con el primer lugar en 16 temas de la administración pública mexicana, por lo que se puede inferir, que la riqueza de contribuciones del Premio INAP, tanto en temas, contenido y propuesta, se encuentra en el estudio de la actividad administrativa gubernamental, es decir, en la parte más visible del gobierno, por tanto en el gobierno en acción. A continuación una descripción concisa de cada uno de los trabajos, agrupados por temas de interés para una mejor comprensión de los mismos.

3.1 Presupuesto

En el proceso de reforma administrativa en la década de 1970, el tema del presupuesto por programa, era uno de las cuestiones más importantes, tanto en su conceptualización como en las técnicas de su aplicación en el sector público mexicano. El presupuesto público es un tema relevante dentro de la dinámica de la administración pública y por tanto, representa un instrumento esencial para la adecuada conducción del desarrollo nacional. El desarrollo de la planeación, programación y el presupuesto fueron herramientas fundamentales en la evolución de la administración pública mexicana.

Teoría y práctica del presupuesto por programas en México. Un caso concreto. Adalberto Saldaña Harlow, 1976

El primer Premio INAP correspondió al trabajo de Adalberto Saldaña que abordó el tema de la *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México*, en el que el objeto de estudio es la aplicación del presupuesto por programas en nuestro país.¹⁴ Señala el autor que la asignación de recursos, es un tema poco tratado en la teoría y en la práctica del

¹⁴ Adalberto Saldaña. *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México. Un caso concreto*. México, INAP, 1977.

presupuesto por programas, en el campo del sector central y en general en las negociaciones presupuestarias. Por lo que el trabajo, presenta un estudio teórico y práctico que permita su sustentación conceptual.¹⁵

Mientras que en la primera parte se abordan temas de carácter conceptual, en la segunda sección se desarrolla lo más relevante de la experiencia en un organismo oficial. A partir de comentarios relativos a los problemas de implementación del sistema, se desglosa el análisis de la institucionalización de la Unidad Técnica del Presupuesto por Programa, instancia creada dentro del gobierno federal para ponerlo en marcha.

Saldaña (1977) afirma que el presupuesto por programa puede observarse en dos grandes campos de utilidad: primero, el marco económico y macroadministrativo, que tiene como características ser la expresión real y medio ejecutor de las políticas económicas y sociales para influir decisivamente en la marcha, composición y orientación de la economía, mediante apreciaciones sectoriales y unitarias, de ámbito geográfico y de duración (corto, mediano y largo plazo). Por ello, es un instrumento integrador de información y análisis de las acciones del sector público para programarlas, fijando objetivos, metas en cantidad y calidad expresada. El segundo, es el ámbito el micro económico y administrativo, con funciones de captación, elaboración y análisis de información, para una mejor toma de decisiones y la explicación de la misma y sus procesos.

El presupuesto por programas constituye en forma natural el plan de acción del sector público, y como tal resulta en la coyuntura actual, la infraestructura básica, sobre la que deban sustentarse los esfuerzos para llevar a cabo un sistema de planificación nacional.¹⁶

¹⁵ *Ibid.*, p. 7.

¹⁶ *Ibid.*, p. 506.

El autor sostiene que aunque la planeación nacional no será la solución de todos los problemas del país, sí representa una necesidad ineludible para corregir deformaciones de la operación actual del aparato público y de la irracionalidad que se presenta con tanta frecuencia en decisiones públicas y privadas. En la planeación nacional el presupuesto por programa adquiere una proyección más importante todavía, y se estima que del esfuerzo que se haga a través del sistema, dependerá la posibilidad de una mejor acción hacia afuera. “Por eso es necesario organizarse para organizar al resto, planearse para planificar al resto, programarse para programar al resto, racionalizar su operación para poder racionalizar la operación del resto del país”.¹⁷

El otro gran aspecto del presupuesto por programas, radica en su utilidad como instrumento interno a las organizaciones, para mejorar la administración pública, a través del desarrollo de la planeación corporativa, la programación interna, la adecuada presupuestación, el control y la evaluación gubernamental. Esta área constituye otra de las grandes necesidades dentro del sector público, por lo que la utilidad de la inversión que se lleve a cabo en estas funciones, tienen una muy alta redituabilidad social.

Resulta impresionante la falta de previsión en el cortísimo plazo, puesto que la administración pública mexicana generalmente vive al día; cuando se tienen proyectos, y las actividades que los integran, son sustituidas por otras debido a prioridades circunstanciales del momento, ni siquiera se tiene conciencia sobre cuál es el costo de oportunidad de llevar a cabo dichas acciones, a cambio de lo que se dejó de hacer.¹⁸

¹⁷ *Ibid.*, p. 507.

¹⁸ *Ibid.*, p. 508.

Por lo que concluye que el presupuesto por programa en México, debería convertirse en el instrumento fundamental de la reforma administrativa en esta coyuntura, que basa enormes esperanzas en el principio de que mejorar los medios del sector público, resultará una prioridad que demanda la historia reciente, que ha ayudado a clarificar fines y metas, pero aún requiere de desarrollar los medios que le permitan llevarlos a cabo en la forma más adecuada y eficiente.

3.2 Educación

La importancia de la educación superior en América Latina como en México se demuestra al final de la década de 1970, con el análisis realizado en esta materia y que demostraría la importancia que tendrían las instituciones de educación superior como instrumentos efectivos del desarrollo nacional. Posteriormente, otra aportación en la materia fue describir la relación existente entre el federalismo y el sistema educativo nacional a raíz de la puesta en marcha del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), firmado en mayo de 1992, y que da inicio al proceso de descentralización educativa, que por cierto todavía no concluye.

Bases para la administración de la educación superior en América Latina: el caso de México. Carlos Pallán Figueroa, 1977

Este estudio parte de una concepción integral del fenómeno de la educación superior. De esta manera, los problemas de la administración universitaria sólo pueden abordarse dentro del conjunto de la misma realidad global universitaria y la realidad social en la que se encuentra. Así, la administración como parte de un subsistema, que es la universidad, está en interrelación con el todo (la realidad social) y sus demás partes (el sistema educativo, entre ellos); puede influir y, a su vez, ser influido.¹⁹

¹⁹ Carlos Pallán Figueroa. *Bases para la administración de la educación superior en América Latina: el caso de México*. México, INAP, 1978, p. 7.

En ese momento, el autor sostiene que los problemas de modernización reflejaban cierto formalismo, en relación con la superación de las situaciones de disparidad y asincrónica, así como la participación efectiva de las instituciones de educación superior en proyectos de desarrollo nacional. De ello se desprende, la necesidad de estudios que, partiendo de concepciones modernas de la administración, comprendan la especificidad de las instituciones de educación superior latinoamericanas y el papel que estas instituciones están llamadas a desempeñar en los procesos de desarrollo nacional de los diversos países de la región.

Un primer supuesto del que parte el estudio, es que una administración universitaria eficiente no constituye por sí misma, un elemento decisivo para que la universidad supere su situación de disparidad y asincronía institucional. En tanto sistema abierto, la universidad necesita el concurso de otra diversidad de elementos situados en sus medios externo e interno. Esto indica que el logro de objetivos nacionales son parte de las universidades al actuar en proyectos de desarrollo nacional requiere, al mismo tiempo, el máximo de eficiencia posible en la administración, así como en las demás áreas que comprende la universidad.²⁰

La hipótesis general es que los sistemas administración han tenido escasa significación para los procesos sistemáticos de toma de decisiones por parte de las instituciones de educación superior, debido a que continúan siendo más importantes las decisiones basadas en factores externos.²¹ Dentro de las aportaciones más importantes, se pueden enumerar las siguientes:

- Los sistemas administrativos han tenido escasa significación para la toma racional de decisiones. En

²⁰ *Ibid*, p. 11.

²¹ *Ibid*, p. 12.

varias instituciones, esa significación ha sido nula porque no se llegó a la fase de implementación de las innovaciones diseñadas o adoptadas.

- Aún y cuando se establezcan sistemas de administración y planeación, muchas instituciones de educación superior continuarán tomando decisiones al margen de ellos, desconociendo su propia existencia y guiándose con criterios tradicionales.
- La concepción de la administración universitaria como un sistema abierto y la diferencia de medios sociales en que se desenvuelven los principios de esa administración producen una consecuencia clara para las universidades empeñadas en innovar su estructura. Se requiere diseñar modelos propios, o bien, adoptar con mucho sentido crítico otros ya existentes.
- En el caso de México, a nivel de Sistema de Educación Superior, se observa que el mimetismo como característica formal se manifiesta, a lo largo de la década de los setenta, en diversas instituciones –UNAM y UNISON– que consideran la planeación como un instrumento esencial para la resolución de los múltiples problemas educativos.
- Así los problemas de la universidad provienen tanto de sus medios externos e internos, teniendo las variaciones ecológicas poder decisivo para frustrar los esfuerzos innovadores aplicados a la administración universitaria.

Por último, el autor formula la siguiente propuesta: la necesidad de crear un sector central, que supere sus tradicionales deficiencias para cumplir sus objetivos sociales; una coordinación

nacional para la resolución de los problemas cuantitativos implica nuevas responsabilidades para el Estado y para las universidades; y la necesidad de que las propias universidades diseñen modelos sencillos de administración y planeación educativa.²²

Federalismo y reforma del Sistema Educativo Nacional.
Oscar Mauricio Covarrubias Moreno, 1998

La educación no está ajena a los cambios, existe un amplio consenso en torno a la necesidad de reformar los sistemas educativos, puede observarse una vinculación de las políticas educativas seguida en la región, con las últimas tendencias mundiales, que buscan crear condiciones educativas que hagan posible la transformación de las estructuras productivas en un marco de equidad social.²³ Entre los temas de la agenda del rediseño estatal en la educación, la descentralización ha sido invocada como estrategia para redefinir, redistribuir y buscar una nueva articulación de la función educativa entre los distintos niveles de gobierno. El objetivo es transitar de un modelo de sistema educativo homogéneo administrado centralmente, a un modelo de sistema diferenciado, administrado directamente por autoridades y administraciones locales que garantizaría mayor dinamismo, eficiencia y pertinencia a la oferta de los servicios educativos.

A partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), firmado en mayo de 1992, culmina un largo proceso de descentralización educativa. En el discurso oficial se insiste en la necesidad de que el gobierno federal conserve la función normativa o rectora a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Más aún, que al disminuir la atención de aspectos operativos, esta función debe

²² *Ibid.*, p. 172.

²³ Oscar Mauricio Covarrubias Moreno. *Federalismo y reforma del sistema educativo nacional*. México, INAP, 2000, p. XVII.

fortalecerse al concentrarse los esfuerzos del gobierno federal en ella.

La hipótesis a demostrar según el autor fue que la función normativa no fue documentada suficientemente, ya que en la práctica fue evidente la confusión sobre el alcance de esta función, tanto al interior de la propia Secretaría, como en la esfera de las autoridades educativas estatales en quienes fue depositada la responsabilidad operativa.²⁴

Bajo esta premisa, el objetivo del trabajo es abordar los antecedentes y situación de la función normativa de la SEP, y proponer a partir de un esquema de análisis jurídico-administrativo, elementos para la mejor comprensión, precisión y ejercicio de las tareas sustantivas que deberá llevar a cabo esta dependencia para asegurar la unidad y conducción del sistema educativo, cuestiones que son fundamentales tanto en la creación y mantenimiento de la cultura e identidad nacionales, como en el desarrollo de una política educativa de carácter nacional. Dentro de las más importantes aportaciones se pueden mencionar las siguientes:²⁵

- Desde la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, el proceso de conformación del sistema educativo se caracterizó por un marcado centralismo en el que esta dependencia asumió paulatinamente la provisión de los servicios educativos y de la gestión total del sistema. Sin embargo, a partir de 1978 con la desconcentración y más evidentemente, desde los primeros años de la década de 1980, se concibe a la descentralización. Por ello ocurre un cambio importante en la noción de un aspecto clave en la gestión del sistema educativo, como es el carácter normativo

²⁴ *Ibid.*, p. XVIII.

²⁵ *Ibid.*, pp. 265-270.

de las áreas centrales versus el carácter operativo de las áreas desconcentradas o descentralizadas.

- Las medidas comprendidas en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, incluida la concepción del propio Acuerdo como estrategia de concertación, se realizaron no sólo obedeciendo a lógicas internas, sino en estrecha vinculación con las últimas tendencias presentes en el sistema mundial, entre ellas, las propuestas de organismos internacionales. Dentro de éstas, la descentralización –federalización– constituye una cuestión clave al replantearse la dirección, organización, operación y evaluación del sistema educativo nacional.
- Con el federalismo educativo se reconstituyen las pautas que han gobernado el sistema educativo nacional, surgen nuevos conjuntos de relaciones entre las instancias de orden federal y estatal. Las estrategias de gobierno transita ahora entre múltiples conjuntos de actores.
- La función normativa, que en el federalismo educativo se reserva y reafirma como atribución del gobierno federal, debe garantizar la conducción global del sistema educativo nacional y su coherencia con las necesidades de desarrollo social, político y económico del país. El rol de la SEP en el sentido que demanda su posición como elemento normativo, deberá comprender la planeación y evaluaciones generales; la normatividad y asesoría técnico-pedagógicas; así como la compensación de desigualdades.
- Lejos de ser un asunto resuelto, el federalismo es un proceso que se encuentra en una fase crítica que plantea a la autoridad federal el desarrollo de capacidades

para ejercer un liderazgo en esta etapa de transformación del sistema educativo, en la que deberán consolidarse las bases que aseguren una gestión efectiva de la función normativa.

- En el proceso de descentralización o federalización educativa emergen nuevas responsabilidades para los gobiernos estatales y se replantean las que tradicionalmente habían correspondido al gobierno federal. La base de la legislación educativa conformada por el artículo tercero constitucional y la Ley General de Educación, prevé la actuación conjunta y coordinada de la federación y los gobiernos estatales en la prestación del servicio, señalando para el primer caso, una tarea de naturaleza normativa y para el segundo, una tarea operativa.
- La posibilidad de concretar el principio de corresponsabilidad inherente a la nueva distribución social de la función educativa, dependerá en gran medida de traducir los principios generales en procedimientos concretos. En el desarrollo de este proceso deberá propiciarse la articulación de los sistemas educativos estatales en congruencia con el sistema educativo nacional.

Concluye, Covarrubias (2000) que la consolidación del nuevo esquema de operación seguirá dando lugar a una serie de nuevas situaciones y dinámicas inesperadas, lo que hace indispensable reforzar los mecanismos de seguimiento, investigación, capacitación y evaluación para evitar disparidades en su implementación, así como realizar los ajustes necesarios. Si bien, en ello habrá de jugar un papel determinante el conjunto de autoridades y actores educativos, corresponde a la Secretaría de Educación Pública desarrollar las capacidades para liderar la eficacia y eficiencia este proceso.²⁶

²⁶ *Ibid*, p. 269.

3.3 Empresa Pública

El tema de las empresas públicas es el de mayor importancia con seis trabajos dentro de la evolución y desarrollo del Premio INAP. En una primera etapa, existen dos trabajos durante el auge de la expansión del sector paraestatal, el primero, el de José Francisco Ruiz Massieu (1980) relativo al análisis de la naturaleza y contradicciones jurídicas de las entidades paraestatales, y el segundo, de Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz (1982) en el que estudia el papel de la empresa pública industrial en el desarrollo nacional. En una segunda etapa, cuatro trabajos son realizados en esta materia durante el proceso de privatización de empresas públicas, como son: el de Alfredo Acle y Juan Manuel Vega (1986); José O. Abrego y Silvano Barba (1989) bajo el nombre de corporaciones públicas; así como las investigaciones de Benjamín García (1994) en el estudio de caso de Petróleos Mexicanos; y Roció Citlalli Hernández Oliva (2001) en la que establece la relación existente entre la globalización, la privatización y el desmantelamiento del sector público.

La empresa pública. Un estudio de derecho sobre la experiencia mexicana. José Francisco Ruiz Massieu, 1979.

Una investigación trascendente en materia de empresas públicas es el trabajo de José Francisco Ruiz Massieu. El autor se propuso “recoger tanto las reflexiones que me ha suscitado la cátedra de Administración Pública Paraestatal, como la experiencia acumulada en los diez años que he servido a entidades paraestatales”. La investigación tiene el propósito de “colmar una laguna de doctrina jurídica mexicana”, vence dificultades por la disposición normativa y brinda la oportunidad de alcanzar una visión de conjunto susceptible de contribuir al mejoramiento de las disposiciones jurídicas que regulan a la administración paraestatal.²⁷

²⁷ José Francisco Ruiz Massieu. *La empresa pública. Un estudio de derecho sobre la experiencia mexicana*. México, INAP, 1980, pp. 169-175.

La administración paraestatal apareció y se ha desarrollado en nuestro país como respuesta a imperativos políticos, económicos y administrativos, sin que simultáneamente se haya perfeccionado un marco normativo y una doctrina rectora acordes con la realidad y el papel asignado a las instituciones que la integran.

Las insuficiencias de la teoría mexicana, debidas también en gran parte a la falta de información y análisis de las instituciones de esta naturaleza surgidas aquí desde hace más de medio siglo, están en el origen de imperfecciones en su normatividad y funcionamiento.²⁸

Para el logro de este fin, define a la empresa pública analizando ambos términos de la expresión –empresa y pública– y distinguiéndola de nociones próximas (Capítulo I); expone la trayectoria que ha tenido a lo largo de la evolución de México, a partir de su vinculación con la aparición histórica de las funciones administrativas del Estado (Capítulo II); analiza la racionalidad de la empresa pública mexicana, con el objeto de explicar los factores que provocan su multiplicación y funcionamiento (Capítulo III); aborda el régimen jurídico de su control, en particular el ejercido por el Ejecutivo Federal (Capítulo IV); y por último (Capítulo V) insiste en las observaciones críticas formuladas en los capítulos precedentes. Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:²⁹

- En primer lugar, se advierte que las empresas se apegan al criterio de subsidiariedad que es común a los sistemas de economía de mercado, según el cual el

²⁸ José Chanes Nieto. “Presentación”. José Francisco Ruiz Massieu. *La empresa pública. Un estudio de derecho sobre la experiencia mexicana*. México, INAP, 1980, p. 17.

²⁹ José Francisco Ruiz Massieu. *Op. cit.*, pp. 169-175.

Estado participa en los medios de producción para colmar las lagunas que deja la actividad privada y no para desplazarla.

- Una segunda constante que le da homogeneidad a la política del Estado y que se deriva de la subsidiaridad, es la estatización relativa y gradual de la economía a través de actos de gestión. El Estado con excepción de las expropiaciones cardenistas y las incautaciones de la etapa violenta de la Revolución y de la Segunda Guerra Mundial, ha declinado usar sus facultades imperativas para constituir empresas públicas y ha resuelto negociar con los particulares la publicización de sus empresas, así como utilizar preferentemente medios iusprivados para establecer entidades paraestatales.
- La tesis de la subsidiaridad se completa con la tendencia de la “paraestatalidad irreversible” de las empresas del Estado. Aunque se sostiene que la expansión de la empresa pública no se encamina a la socialización de los bienes de producción, ello no implica que estas empresas puedan “desparaestatalizarse” para ser entregadas a la iniciativa privada.
- La multiplicidad de objetivos que se señalan al sector paraestatal da lugar a una tercera tendencia: cuando se crea una entidad no se le encomienda una política financiera explícita y sistemática, que le permita definir su estructura de costos y precios. La ausencia de normas de gestión financiera explica en parte la falta de recursos para crecimiento, el endeudamiento, la congelación de precios, el déficit, los altos costos de operación y la subordinación a la administración pública centralizada.

- Una tendencia que sobresale es la que podría denominarse la ubicuidad de la empresa paraestatal. El Estado no ha tenido resistencia para aparecer en todo tipo de actividad económica y no ha sostenido el principio restrictivo, que algunos teóricos apuntan, de que estas empresas deben prestar servicios públicos. La lógica de un buen número de empresas públicas tiene su soporte en situaciones históricas y coyunturales y no en un plan de expansión deliberada.
- Una sexta tendencia ha acabado por perfilarse: en las empresas públicas es frecuente que el Estado se asocie con los particulares que están dispuestos a colaborar en la realización de las finalidades que el propio Estado ha señalado. El carácter mixto de la mayoría de las entidades y el principio de la subsidiariedad tiran por tierra la crítica de que son instancias socializantes y reafirman la tesis de que son medios para imprimirle racionalidad social y económica a la vida colectiva.
- Para acabar con el viejo problema de la supuestamente baja rentabilidad del sector paraestatal, es importante que el Estado cuente con una metodología para medir la eficiencia económica, financiera y social de las empresas públicas y que le permita, acelerar la disolución, liquidación o reestructuración de las que no cumplen su cometido.
- Una política encaminada a elevar la rentabilidad microeconómica de las empresas del Estado pueden deteriorar el nivel de bienestar de amplios grupos de población y elevar radicalmente los costos y los precios de las empresas privadas, quienes repercutirían los incrementos al mercado. Por ello, no puede perderse de vista que las entidades paraestatales son mecanismos de redistribución del ingreso, que

compensan los escasos resultados que en este terreno muestran la política fiscal.

- La postura de la paraestatalidad irreversible se ha convertido en un dogma político que debe matizarse de manera que pueda echarse a andar sistemática y explícitamente una estrategia de desparaestatalización casuística y relativa que permita conservar el control, al mismo tiempo que incorporar a los gobiernos a la propiedad accionaria de empresas públicas. Esa estrategia desataría recursos que podrían aplicarse en el reforzamiento o establecimiento de otras entidades.
- Es importante que se recupere la posibilidad de que el sector público y los trabajadores se asocien en empresas social-estatales para que se democratice la propiedad de los medios de producción.
- El abanico de empresas con que el Estado cuenta se asienta en una racionalidad que se desprende de los grandes objetivos económicos, sociales y políticos que orientan al proyecto nacional. Esa racionalidad es radicalmente distinta a la racionalidad de la empresa privada y, en consecuencia, se mide, califica y evalúa conforme a metodologías, indicadores y valores de eficiencia distintos.

El libro representa un esfuerzo en el esclarecimiento, desde el doble punto de vista, del jurista y del administrador, de las instituciones paraestatales. El autor ha sabido copilar información e inferir con claridad conclusiones de gran valor para el estudio de las mismas y construir así una valiosa aportación a la literatura en la materia.³⁰ “En torno al concepto de empresa pública, se establece en la obra, como suele suceder

³⁰ *Ibid.*, p. 20.

cuando se trata de nuevos fenómenos sociales, no existe consenso doctrinal”.³¹

La empresa pública industrial en México. Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz, 1981.

Continuando con los estudios de empresa pública, la investigación de Víctor E. Bravo Ahuja, es una contribución relevante a la administración pública paraestatal, en particular, en el segmento del ámbito industrial. Señala que el origen del trabajo se remonta a 1973, cuando en el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, participó en un seminario para examinar la “teoría” o el “análisis” organizacional, las estructuras y los procesos técnico sociales de las manufactureras más representativas de la realidad industrial mexicana.³²

A partir de esta investigación exploratoria en 1975 –afirma el autor– desarrolló en cuatro grupos industriales de más de 40 manufactureras públicas y privadas, y merced a varias discusiones posteriores que sostuvo con los miembros del seminario, llegó a dos conclusiones particularmente importantes en términos de la problemática teórica del estudio.

En primer lugar, que ciertamente no todas las empresas estatales estructuran sus procesos tecnicosociales de la misma manera que la hacen las privadas o conformen lo prevén los planteamientos más pragmáticos del análisis organizacional; y en segundo lugar, que de los supuestos de alcance medio de la perspectiva sociológica en cuestión, no era posible, desprender elementos teóricos suficientes que permitieran explicar estos primeros hallazgos.³³

³¹ *Ibid.*, p. 25.

³² Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz. *La empresa pública industrial en México*. México, INAP, 1982, p. 13.

³³ *Ibid.*, p. 14.

Por lo anterior, el autor busca dos objetivos básicos: primero, consiste en articular el análisis organizacional dentro de una concepción histórico-materialista del Estado y de su intervencionismo económico, con el propósito de despejar la lógica respectiva de los dos procesos de surgimiento y reproducción y las correspondientes racionales de los, dos tipos de empresas públicas industriales, también para diferenciarlas teóricamente. Segundo, de carácter empírico, se dio a la tarea de verificar que, a pesar de opiniones muy generalizadas de sentido común, existe un importante sector de manufacturas estatales, cuyas estructuras y procesos tecnicosociales pueden interpretarse y explicarse legítimamente, en términos de la racionalidad eficientista de las escuelas del análisis organizacional. Así, dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:³⁴

- Con el propósito de delinear la lógica de los procesos de surgimiento y reproducción de las empresas públicas industriales, la concepción histórico-materialista de este estudio obligó a iniciar el análisis en el examen de las condiciones materiales que plantea la sobrevivencia de las empresas privadas en general. Se demostró que sujetas a las contradicciones inherentes a la ley del valor, las manufacturas que están en manos de los particulares no pueden ellas solas generar, en términos de su propia racionalidad, el conjunto de los bienes materiales que permiten asegurar su futura reproducción a pesar de lo predicado por el dogma *laissez-faire* del liberalismo neoclásico.
- Al competir cada vez más estrechamente entre sí las empresas privadas van delimitando una serie de productos necesarios para la existencia del sistema, cuya fabricación requeriría concretar y centralizar capi-

³⁴ *Ibid.*, pp. 235-245.

tales cada vez más cuantiosos, con base en tasas de ganancias poco alentadoras o que sería socialmente peligroso mantener.

- Del abordaje de la consideración del intervencionismo económico del Estado mexicano postrevolucionario, cuyo estudio más detallado condujo a identificar la contradicción que, en primera instancia, determina la coexistencia de los dos tipos de manufacturas públicas. En primer lugar, se tendría a las empresas públicas industriales cuyos procesos de surgimiento y reproducción se encuentran condicionados por la lucha entre los dos aspectos de la mencionada contradicción que, en primera instancia, determina el intervencionismo económico del Estado al inducirlo, por un lado, a convertirse en “capitalismo total ideal” de manera que asegure el suministro de los bienes materiales necesarios para la sobrevivencia del sistema que no pueden ya garantizar las unidades privadas de producción; y, por el otro, a satisfacer los intereses particulares de fracciones de la burguesía que logran alcanzar relevancia política. Los dos polos opuestos de esta contradicción generan funciones económicas estatales de carácter antiético que denominamos, respectivamente, general y parcial.
- Frente a estos organismos industriales del Estado responsables de garantizar el suministro de las condiciones materiales necesarias para la reproducción del capitalismo, contrastarían aquellas manufacturas públicas vinculadas con la función estatal que denominamos sectorial. Se señala que esta tercera función no surge ya de la lucha entre los dos aspectos de la contradicción que determina el intervencionismo económico del Estado, sino más bien del intento por mediar tal antagonismo y sus consecuencias nefastas

para el sistema: la pretensión por identificar sus contrarios.

- La heterogeneidad estructural de los procesos de acumulación del México posrevolucionario, así como la presencia de una élite política que la logrado concientizar un espíritu estatal, representa razones suficientes para justificar que, en torno a esa funciona sectorial del Estado, se halla agrupado un sector de manufacturas públicas auténticas acumuladoras de un capital propio y competidoras directas de la iniciativa privada.
- Concluye que bajo la misma etiqueta de públicas y por encima de la imperfección de los desdoblamientos, se cobijan dos tipos de instituciones industriales del Estado: por un lado, las que se encuentran al lado y al margen de la sociedad civil y que garantizan directamente el suministro de las condiciones materiales necesarias para la sobrevivencia del sistema; y por el otro, aquellas que se ubican en la sociedad civil y que pretenden, no sin contradicciones posteriores, acumular un capital propio para coadyuvar indirectamente al “capitalismo total ideal” ante las presiones particulares de los capitales que, en su conjunto, conforman el “capitalismo total real”.
- Se verificó que las estructuras organizacionales de las empresas públicas productoras de valores de cambio no pueden ser diferenciadas de las mismas empresas privadas, y que ambas dependen por igual de factores que han sido identificados usualmente como condicionantes de las configuraciones de las manufacturas productivistas, es decir, su tamaño, la integración de su flujo de trabajo, el automatismo de las actividades de sus miembros, y la incertidumbre decisional de sus responsables.

- Se encontró que bajo el mismo calificativo de empresas se confunden dos tipos de instituciones públicas industriales: 1) las que sin una autonomía de gestión y sin una racionalidad productivista, no buscan optimizar utilidades y tan sólo administran bienes que unidades particulares de producción fabrican previamente; y 2) aquellas que son relativamente autónomas y que elaboran y comercializan sus mercancías con base en una racionalidad productivista, para así incrementar tasas de ganancias y maximizar la acumulación de un capital propio.

Remata Bravo (1982) que no es difícil concebir que con base en la creciente fortaleza de su sector de empresas públicas productivistas, el Estado mexicano incrementa notablemente su capacidad de negociación frente a aquellos sectores de la burguesía ligados al capital monopolístico internacional. Las autoridades públicas mexicanas, pueden servirse del potencial de expansión económica que representan sus manufacturas productivistas, ya sea para llegar al extremo de responsabilizarse de las actividades industriales que ejecutan las empresas privadas ligadas al capital monopolístico o, de manera más drástica, para emprender proyectos económicos que favorezcan los procesos de acumulación de las burguesías nacionalistas, y de esta manera, equilibrar la relación de fuerza en el seno de las clases dominantes.³⁵

La empresa pública: desde fuera, desde dentro. Alfredo Acle Tomasini y Juan Manuel Vega Hutchison, 1984.

Para Acle y Vega (1986) desde el concepto de empresa pública, existe una excesiva simplificación del término. Existen alegatos y posturas que sin duda son expresiones corrientes políticas opuestas en su origen, y por ende, diametralmente separadas en

³⁵ *Ibid*, p. 242.

su destino. La gama de posición es tan amplia como acalorada los debates.³⁶

En la obra se afirma que al estudiar con detalle al sector paraestatal, es fácil observar que su conformación obedece a una enorme variedad de razones: quiebras inminentes; problemas laborales mal manejados; inversiones de la banca nacional y mixta; falta de pago de impuestos; cuestiones de estratégica económica o soberanía nacional; ausencia del sector privado; prácticas monopólicas; excesiva inversión extranjera; cooperativas quebradas, entre otras. Así, unas ocupan posiciones de liderazgo en sus respectivos mercados, mientras que otras tienen una contribución marginal. Algunas son exportadoras netas, otras requieren de divisas; unas ganan, otras pierden; varias son canal de subsidios a productores y consumidores; algunas reciben apoyos financieros para crecer; otras generan sus propios recursos para expandirse.³⁷

Nuestro empeño es aportar constructivamente y se funda en la convicción explícita de considerar a la empresa pública como una de las más valiosas herramientas de que dispone el Estado mexicano para promover un desarrollo justo y equilibrado, propósito compatible con un sector paraestatal dinámico y eficiente. Sin embargo, participar en la economía a través de empresas públicas no debe considerarse como condición suficiente y necesaria para remediar deficiencias o corregir desviaciones. No es la intervención del Estado per se lo que modificará para bien un hecho específico, sino la forma de hacerlo.³⁸

Una significativa aportación de la obra es la forma en que los autores profundizan en los orígenes o génesis del sector

³⁶ Alfredo Acle y Juan M. Vega. *La empresa pública: desde fuera, desde dentro*. México, INAP, Limusa, 1986, p. 15.

³⁷ *Ibid*, p. 16.

³⁸ *Ibid*, p. 17.

paraestatal, al clasificar a un grupo representativo de sus empresas conforme a las causas que motivaron su ingreso al mismo. Formado por 134 empresas públicas, se agrupan en tres grupos: a) empresas creadas deliberadamente por el gobierno federal, producto de una decisión explícita para lograr un fin específico; b) empresas absorbidas cuyo capital social, por diversas razones, pasó a ser directamente propiedad del Estado; y c) sociedades creadas por Somex o Nafinsa, en base a sus particulares intereses, así como las que están incorporadas en este apartado las filiales de empresas creadas por el gobierno federal.³⁹ Los resultados son significativos:

- El 53% de las empresas estudiadas quedaron clasificadas como absorbidas (grupo b), destacando en este grupo aquellas que fueron incorporadas al sector en forma indirecta (subgrupo b-2iii) que representa el 34% de la muestra total.
- El segundo grupo en importancia fue el c, con el 27%, que corresponde al formado por empresas creadas por Nacional Financiera, Somex o algún organismo y las filiales pertenecientes a sociedades promovidas por el Estado.
- En último lugar está el correspondiente a empresas formadas por acuerdo explícito del gobierno federal (grupo a), 20% que conjuntamente con sus filiales (subgrupo c-2) podrían denominarse como las verdaderas paraestatales, dado que fueron creadas por el Estado con el fin de aprovechar su carácter productivo para el logro de un propósito específico fijado por él mismo.

³⁹ *Ibid*, pp. 32-33.

Los autores afirman que el Estado en su papel de empresario del sector industrial, ha asumido un variado tipo de roles que van desde una actitud dinámica y agresiva, literalmente empresarial, hasta otra donde por una gran variedad de razones ha adquirido la propiedad de un grupo importante de empresas públicas. Entre ellas, destacan aquellas que fueron rescatadas para proteger el empleo.

Otra aportación es la que señalan los autores, ya que la mayor parte de las empresas públicas mexicanas están reguladas por dos tipos de disposiciones: las propias del derecho común o general, que serían aquellas a las que están sujeta cualquier tipo de sociedad mercantil, y las específicas del sector paraestatal, cuyo cumplimiento es obligatorio para todas las empresas de participación mayoritaria estatal.⁴⁰ Sin embargo, aunque ambos tipos de derecho regulan a la empresa pública –como dos sombreros que se ponen en la misma cabeza– cada una de ellos han seguido su propio camino.

Por último, en el capítulo 3 de la investigación es la parte propositiva, la que denominan un nuevo enfoque para la planeación, control y administración de la empresa pública en México.⁴¹ Ello a partir de una estrategia de participación que ubique al sector paraestatal y a cada uno de ellas en su propio contexto y en los escenarios nacional e internacional. Proponen como características como: los cambios en las estructuras industriales de las economías avanzadas en cuanto a su consumo de energéticos, en el que incide negativamente el precio del petróleo; el desplazamiento de las industrias pesadas a favor de las de alta tecnología y, la rapidez con que este tipo de cambios parece estar ocurriendo, lo que implica contar con estructuras administrativas que permitan un ágil proceso en la toma de decisiones. En el escenario nacional, se señala el grave problema

⁴⁰ *Ibid.*, p. 37.

⁴¹ *Ibid.*, p. 21.

para el país al depender su economía del movimiento de dos variables exógenas: el petróleo y la tasa de interés. Ello obliga a acelerar el proceso de sustitución de importaciones y aumentar y diversificar las exportaciones, objetivos que deben estar presentes en la planeación del sector paraestatal.

Concluyen, Acle y Vega (1986) que las empresas públicas son una de las más valiosas herramientas a disposición del gobierno mexicano para participar en la economía, procurando con ello un desarrollo más equilibrado y justamente distribuido entre la población para resolver carencias todavía no satisfechas. Ello se debe a que la actuación del sector público no sólo tiene repercusiones de carácter económico, sino también políticos, ya que afecta en mayor o menor grado a la población en su conjunto.⁴² Nos parece que para entender el desarrollo económico del país, solo puede ser comprendido en forma integral mediante el estudio de las empresas públicas mexicanas.

Corporaciones públicas. Un diseño organizacional para fortalecer su gestión. José O. Abrego Ayala y Silvano Barba Behrens, 1987

Ante la crisis económica, el Estado ha generado una respuesta en diferentes órdenes: en el área que abarca esta investigación, principalmente ha realizado una política de “adelgazamiento” en el sector paraestatal; ha vendido aquellas empresas públicas poco eficientes que operan con déficit, hecho que parecía corroborar la imagen tradicional que se tienen del Estado como administrador: deficiente e insuficiente.⁴³

Después de realizar un análisis a esta problemática, Abrego y Barba (1989) señalan que hay una enfermedad grave pero

⁴² *Ibid*, p. 122.

⁴³ J. Octavio Abrego Ayala y Silvano Barba Behrens. *Corporaciones Públicas. Un diseño organizacional para fortalecer su gestión*. México, INAP, 1989, p. 8.

no es mortal; ni toda la problemática es de origen externo, ni las soluciones de apoyo de otros países es gratuita. Sugieren encontrar una solución propia. Para ello afirman que es posible generalizar una operación con alta productividad, eficacia y eficiencia en el sector público y en la existencia de una necesidad urgente de cambio en la gestión de sus empresas públicas.

(...) se propone otra alternativa diferente de la que se ha venido utilizando; en lugar de deshacerse de ellas el Estado, en una posición negociadora débil, efectuar un diagnóstico serio, de viabilidad de cada empresa; las elegidas, reestructurarlas e integrarlas en corporaciones públicas y tornarlas rentables, mediante la aplicación práctica del diseño que se describe, conservando de esta manera el papel rector de la economía del país.⁴⁴

Fundamenta la propuesta diciendo que se ha demostrado que países derrotados en la guerra, con economías críticas y que ahora tienen un papel relevante en el escenario mundial, que ese en base al trabajo, al esfuerzo conjunto de gobernantes y gobernados y a la eficiencia y productividad, como se puede resolver este problema y no en base a recursos externos. Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:⁴⁵

- En este trabajo se puede señalar dos grupos de variables interactuantes: uno administrativo, en el que concurren los elementos del proceso administrativo (planeación, organización, integración, dirección y control) y otro técnico, constituido por el *modus operandi* de la empresa pública. El elemento aglutinante de ambos es la eficiencia.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 9.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 387-390.

- Se ha corroborado que lo planteado en el diseño a nivel conceptual funciona en la aplicación práctica de un conjunto de empresas públicas, que operan con altos índices de eficiencia y productividad.
- El diseño organizacional descrito muestra la fuerza que adquieren la cohesión y la afiliación entre los trabajadores, tanto en el nivel directivo como operativo, al colaborar y apoyar a las empresas “enfermas” hasta lograr un nivel de salud común al grupo.
- Tanto la planeación como la organización conservan una fuerte asociación entre sí, por lo que estas variables son evidentes indicadores para predecir la eficiencia. Ambas están influenciadas notablemente por el estilo de mando democrático.
- La variable coordinación fue la más difícil de tipificar y evaluar; ya que si bien hay acciones comunes, la gama de posibilidades es amplia, de manera que debe adecuarse a los requerimientos organizacionales existentes para obtener óptimos resultados.
- La terminología “control de gestión” causó rechazo entre los directivos, ya que la sienten limitante y coercitiva, y a pesar de numerosos intentos de aceptación no se tuvo éxito. Por lo que fue cambiado por “dominio de gestión” y/o “sistema de gestión”. Esta variable constituyó el requisito indispensable para incrementar la productividad.
- Las empresas del sector público pueden y deben ser tan rentables como las exitosas de la iniciativa privada, aún con la consideración de la llamada rentabilidad social, objetivo privativo de las empresas estatales.

En suma, los autores después de referirse a las conclusiones, haciendo las siguientes propuestas:⁴⁶

1. El propio sector público, por medio del Instituto Nacional de Administración Pública proyectará y estimulará las investigaciones para incrementar la eficiencia en la gestión, con la aportación de los medios necesarios para analizarlos, tanto en el área metropolitana como en provincia, mediante las filiales estatales.
2. Las corporaciones públicas o las entidades cabeza de sector deben destinar parte de sus recursos de investigación y desarrollo a su propia optimización operacional, con la implementación de áreas específicas para tal efecto.
3. Los estudios de la administración pública y/o los funcionarios con la responsabilidad de conducir exitosamente las entidades públicas, deben iniciar nuevas investigaciones sobre gestión de empresas públicas y corporaciones públicas, a fin de lograr el modelo idóneo a nuestras necesidades con base en aproximaciones sucesivas.

Modernización del Estado y empresa pública. El caso de Petróleos Mexicanos. Benjamín García Páez, 1993

El estudio de las empresas públicas puede aportar una enorme caudal de conocimiento de éxitos y fracasos en la administración paraestatal. El tema de la modernización del Estado, es tratado centrándose en un estudio de caso como es el de Petróleos Mexicanos (PEMEX). Al respecto, García (1994) señala que:

PEMEX es una entidad pública cuya importancia estratégica es inobjetable no sólo por su contribución al nivel de desarrollo económico alcanzado, sino también por las posibilidades que encierra para la industrialización

⁴⁶ *Ibid.*, p. 390.

futura del país. Empero, lo que no está a salvo de duda razonable, es la operación eficiente de PEMEX, toda vez que su crecimiento a partir de la nacionalización se sustentó en un modelo energético expansionista que incurrió en graves ineficiencias.⁴⁷

El libro parte de las siguientes hipótesis:⁴⁸ primera, que el problema de la eficiencia en PEMEX no debe ser considerado un axioma, aislado del contexto operativo del sector público en su conjunto; segunda, el crecimiento de PEMEX no se ha ajustado a sus propias restricciones operativas, sino que ha respondido a impulsos diferentes y contradictorios; tercero, que PEMEX no está siendo regulado por un Plan Estratégico, sino por Programas Operativos Anuales sobre bases sexenales; cuarto, ante la precariedad estabilidad macroeconómica se provocó que el boom petrolero tuviera un efecto estabilizador efímero; quinto, que la proporción de excedente petrolero orientado a convertir en fuente permanente de riqueza a un activo físico no renovable, falló en este propósito al ser canalizado a través de un sector público ineficiente; sexta, se provocó el “síndrome de economía petrolera”; séptima, debido a que no se ha logrado una verdadera transformación productiva de la economía mexicana, persiste una sensible importancia del petróleo; octava, que el proyecto de modernización planteado por PEMEX inducido por variables internas y externas, sólo podía hacerse mediante un alejamiento de sus tareas sustantivas como empresa pública y la redefinición neoliberal de su segmento comercial y de su objetivo económico.

En este orden de ideas, el autor afirma que en la fase actual del desarrollo nacional, es necesario fortalecer el papel de la empresa pública, en general, para que ésta pueda cumplir con

⁴⁷ Benjamín García Páez. *Modernización del Estado y empresa pública. El caso de Petróleos Mexicanos*. México, INAP, 1994, p. 20.

⁴⁸ *Ibid*, p. 25.

las tareas que le han sido encomendadas. “La rectoría del Estado en el desarrollo nacional exige empresas estatales modernas y eficientes en áreas estratégicas y prioritarias”.⁴⁹ Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:⁵⁰

- Los indicadores micro y macroeconómicos consultados muestran que existen factores atenuantes del impacto positivo de PEMEX en la economía, y que aún persisten prácticas administrativas obsoletas y de desperdicio de excedente. Las crisis económicas nunca han sido un factor propicio para adoptar e instrumentar un nuevo modelo organizativo, ni para asignar adecuadamente el excedente económico petrolero que se genera.
- La reforma económica ha sido eficaz en alcanzar la estabilización y en fortalecer la cuenta de capital de la balanza de pagos, a través de los activos financieros que el sector privado ha reingresado para adquirir las empresas públicas en venta. Sin embargo, ha sido insuficiente para recuperar el crecimiento económico y garantizar el flujo necesario de capitales externos para apoyar la formación de capitales nacionales.
- Como de la propia investigación se infiere, esto no pone en peligro a PEMEX como entidad bajo control y propiedad del Estado, pero sí limita su dimensión de variable de política económica, la coloca en riesgo de continuar siendo manejada como organismo público descentralizado para resolver problemas de liquidez y debilita su viabilidad productiva en el futuro cercano.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 29.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 296-301.

- A corto plazo, PEMEX requiere sujetar sus operaciones a estrictos criterios de eficiencia y rentabilidad, a fin de cumplir la alta responsabilidad que le demanda la sociedad. A largo plazo, sin embargo, no bastan las economías que en materia administrativa son factibles bajo un modelo de organización corporativa y el uso generalizado de la informática.
- Para cumplir la misión institucional de la empresa se requiere que en el ámbito técnico-productivo se reanuden los programas de mantenimiento e inversiones que garanticen su estabilidad operativa, la mejora continua de los procesos productivos, la investigación tecnológica y el desarrollo de nuevos y mejores productos para responder también a los retos de la apertura comercial.
- Si México ha aceptado el reto de la interdependencia económica, está obligado a mantener su capacidad de negociación ante la política económica internacional. Esto solo es posible protegiendo sectores estratégicos de la economía mexicana que son clave para lograr una posición mejor que aquella ofrecida por un punto de vista estático: el principio de ventajas comparativas. Tal protección permite negociar un mejor tipo de transferencia tecnológica y el establecimiento de un sistema de incentivos, a fin de inducir internamente la asignación de recursos de los sectores público y privado de una protección de bienes y servicios más diversificada y con mayor valor agregado.

Concluye García (1994) que la empresa pública mexicana ha sido capaz de aumentar la formación bruta de capital; afectar la composición sectorial de la producción reforzando los efectos sobre la integración nacional del aparato productivo; emplear, el capital en las áreas más necesitadas; generar un

mayor número de empleos y elevar la productividad.⁵¹ PEMEX requiere de una reforma que permita cambios estructurales de forma gradual, para hacerla más competitiva y adecuada a los nuevos tiempos actuales.

Globalización y privatización: el desmantelamiento del sector público en México, 1982-1999. Rocío Citlalli Hernández Oliva, 2000.

En esta obra, Hernández (2001) encuentra una relación estrecha entre el impacto de la globalización y sus efectos en la privatización de las empresas públicas, dando como resultado el desmantelamiento del sector público. En relación con la globalización supone que es un proceso que se sustenta en el despliegue de los mercados y el retiro del Estado en sus tareas fundamentales de conducción, regulación y planeación del desarrollo. Asume que este globalismo, no solo ha desestructurado a los Estados nacionales replegándolos a un mínimo indispensable y reduciéndolos en apéndices de los mercados internacionales. La privatización se convirtió en condición fundamental para entrar a la globalización.⁵²

En esta postura, la autora asume que la política de privatización de empresas públicas, no sólo desmanteló áreas, empresas y funciones estratégicas del sector público, también en alguna medida significó la demolición de instituciones y programas sociales que propiciaron una mayor desigualdad y ampliación de la brecha entre ricos y pobres. La nueva orientación de la administración pública hacia el mercado y el traslado de empresas y activos públicos a los sectores privados, contribuyó al aumento de las prácticas monopólicas y al incremento desmesurado de la concentración de la riqueza.⁵³

⁵¹ *Ibid.*, p. 301.

⁵² Rocío Citlalli Hernández Oliva. *Globalización y privatización: el desmantelamiento del sector público en México, 1982-1999*. México, INAP, 2001, p. XVII.

⁵³ *Ibid.*, p. XVII.

Su propósito es, pues, demostrar que la actual estrategia globalizadora y los procesos de privatización adoptados por los gobiernos neoliberales a partir de 1982, sólo lograron despojar al Estado de sus principales activos y recursos estratégicos, debilitando su capacidad de conducción y rectoría de la nación y reemplazando la función social redistributiva de la administrativa pública por la de promotora y gestora de los procesos del mercado mundiales que dirigen las empresas transnacionales.⁵⁴

Además del proceso de globalización y su impacto en la privatización como desmantelamiento del sector público, Hernández (2001) supone que también es resultado de la deficiente administración pública emanada del ascenso y consolidación de la tecnoburocracia, élite política dirigente que pretendió implantar un nuevo modelo de desarrollo de carácter eficientista y orientado al mercado externo. Según esta interpretación, esta nueva clase dirigente se encargó de desmontar al Estado desarrollista y populista, para ir consolidando al Estado neoliberal.

Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:⁵⁵

- En el último cuarto del siglo xx y en el marco de la globalización, se fue imponiendo la idea de la superioridad del mercado y la obsolescencia e incapacidad de los sectores públicos para organizar las sociedades y sus economías. Se propuso volver a los tiempos en que los Estados sólo intervenían para garantizar el orden y la actuación de los particulares, dejando al libre albedrío de éstos la organización, regulación y planeación de la producción de bienes y servicios y el equilibrio económico. Se debían desmantelar los sectores públicos privatizando y desregulando sus funciones y actividades.

⁵⁴ *Ibid.*, p. XVIII.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 205-217.

- Nada más alejado de la realidad, ya que en casi veinte años de hegemonía de las teorías neoliberales y de reinado del mercado, no se han verificado ni una mejor eficiencia en la utilización de los recursos ni mucho menos se ha logrado aumentar los niveles de bienestar de la población, antes bien se ha retrocedido en este aspecto. Pero tampoco los sectores privados han dejado de prescindir de los sectores públicos y sus “interferencias”.
- En México se encuentra el intervencionismo estatal y la ampliación del sector público consolidaron un crecimiento económico y social estable, aunque profundamente desequilibrado y polarizado. El Estado desarrollistas mexicano permitió el tránsito a un modelo industrial y a una sociedad urbana mediante la consolidación de un extenso sector público, el cual vino a suplir las deficiencias del sector privado a impulsar, reactivar y subsanar elementos que frenaban el desarrollo industrial. Ante la ausencia de una clase empresarial fuerte y eficiente, el Estado se convirtió en pionero y rector del proceso de industrialización a partir de los años cuarenta a través del incremento de los gastos públicos y con la creación de organismos y empresas de carácter industrial, comercial, financiero y de servicios, así como con inversiones en grandes obras de infraestructura y de fomento industrial.
- Sin embargo, la ampliación y diversificación descontrolaron al sector público provocando deficiencias y apuntalando las actividades del sector privado rebasando sus límites financieros, así como las intervenciones estatales –exoneraciones fiscales, subsidios, rescates– para favorecer directamente a los grandes empresarios. Contribuyeron de manera definitiva al deterioro y declive del sector público y al incremento en el déficit de las finanzas estatales.

- Las fuertes tendencias a la globalización, derivadas de la crisis internacional del capitalismo y la exacerbación competitiva por los mercados a partir del último cuarto del siglo xx, terminaron por desestructurar a los Estados, gobiernos y administraciones públicas de todo el mundo, en una ofensiva internacional de los grandes capitales por apropiarse de los activos y funciones que eran de la exclusividad de los Estados.
- Esta embestida neoliberal contra lo público se ha traducido en el retiro del Estado de áreas estratégicas y sectores productivos de interés nacional, mediante procesos de desregulación y privatización y con el recorte de los gastos públicos a dichas áreas, mecanismos que imponen los organismos internacionales. La implementación, a partir de los años ochenta, de proyectos como la llamada Reforma del Estado, la modernización administrativa o Nueva Administración Pública (New Public Management), no es sino el intento por adoptar los instrumentos mercantiles o empresariales en los procesos gubernamentales.
- En México, los procesos de globalización e integración impulsaron igualmente transformaciones en el funcionamiento y organización del aparato estatal y del sector público, así como en la estructura económica del país. La forma de inserción de México al proceso de globalización en calidad de país maquilador y exportador de manufacturas, con base en nuestra ventaja competitiva de contar con una de las manos de obra más baratas del mundo, impuso un modelo de desarrollo donde los ejes dinamizadores son el sector exportador —dominado por las empresas transnacionales y que aprovecha esta mano de obra— y la apertura externa.

- Con el llamado cambio estructural y el impulso de la Reforma del Estado, los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, procedieron a transformar al Estado y la administración pública a tono con las necesidades de globalización de los grandes capitales, mediante la intensificación de las funciones estatales a favor del mercado y desarticulando y dismantelando al sector público. Esto ha sido posible aplicando tres mecanismos básicos: la privatización, la desregulación y los recortes al gasto gubernamental.
- Bajo estos criterios eficientistas y tecnocráticos, se han registrado en el país tres grandes olas privatizadoras impulsadas por las tres administraciones neoliberales. La estrategia privatizadora de los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, incluyó a las ramas prioritarias y estratégicas consideradas por la Constitución como bienes de propiedad nacional y del dominio directo de la nación. Miguel de la Madrid inició con el retiro gubernamental de las áreas prioritarias y Carlos Salinas hizo lo propio vendiendo empresas estratégicas de gran crecimiento y un potencial de rentabilidad muy alto, lo que continuó Ernesto Zedillo para beneplácito de los nuevos y poderosos grupos financieros que se beneficiaron con las privatizaciones. De esta forma, para finales del gobierno zedillista el sector público había dejado de participar en ramas tan importantes como la petroquímica, la banca y el crédito, las telecomunicaciones incluyendo teléfonos, los ferrocarriles, aerolíneas, la minería, la siderúrgica, el abasto de productos básicos y el sector del campo, además de que empezó a retirarse de puertos, electricidad, petróleo y gas, carreteras, educación, salud y seguridad social.

- Las privatizaciones y desincorporaciones lograron disminuir el tamaño del sector público de manera considerable, ya que de 1,155 entidades que existían en 1982, para 1999 ya sólo quedaban 203. Aunque lo verdaderamente importante y que debilita al sector público no es la merma en sí, sino la mutilación que se hizo de sus sectores estratégicos y realmente productivos, que constituyen la base material y patrimonial de la nación y los que le permiten al Estado cumplir con los mandatos constitucionales y fortalecer su rectoría y capacidad de conducción del desarrollo nacional de manera soberana e independiente.

Concluye, Hernández (2001) que se requiere de una administración pública que asuma la responsabilidad frente a la desigualdad social, poniendo al sector social en el centro de su proyecto de nación. Esto requiere de nuevas formas de gestión estatal que incrementen la eficiencia y eficacia del sector público, así como la competitividad de sus áreas estratégicas, sin olvidar que una prioridad de la función públicas es incrementar los niveles de bienestar de la población aumentando el empleo bien remunerado y proporcionando bienes y servicios públicos eficientes y competitivos.⁵⁶

3.4 Administración Estatal

El estudio de la administración estatal ha sido, en general, poco tratado en el estudio de la administración pública mexicana, tanto desde el siglo XIX, como en el transcurso del siglo XX y lo que va de la presente centuria. El trabajo de Almada (1980) representa una de las mayores contribuciones para analizar las cuestiones políticas que realiza el gobernador del Estado, así como las atribuciones administrativas que tiene asignadas.

⁵⁶ *Ibid*, p. 217.

Destaca el papel central que representa el ejecutivo estatal como responsable con las autoridades federales y con los poderes locales, por lo que se vuelve pieza clave en la gobernabilidad de su entidad federativa.

La administración estatal en México. Carlos F. Almada López, 1980

Dentro de las obras dedicadas a la administración pública estatal, se encuentra el trabajo de Almada (1982), en el que realiza una contribución al campo de conocimiento demostrando que los asuntos de las entidades federativas deben considerarse como vitales para el adecuado funcionamiento de un sistema federal como el mexicano.⁵⁷ El propósito de la obra en palabras del autor, es aportar elementos que contribuyan a una mejor comprensión de la administración estatal mexicana. Ofrecer algunas respuestas y abrir cauces de investigación a fin de que surjan trabajos ulteriores, para que corrijan y amplíen las conclusiones de este trabajo.⁵⁸

Un elemento central en este estudio es el papel que juega el gobernador. Como titular del poder ejecutivo es responsable de las relaciones con las autoridades federales, así como con los otros poderes locales y los ayuntamientos. Asimismo, es el jefe de la administración estatal y recibe adicionalmente numerosas atribuciones complementarias en diversos textos jurídicos, tanto federales como estatales. A estas competencias formales, se agregan otras no menos importantes, que se derivan de su posición en el sistema político. El gobernador opera así como una verdadera bisagra que asegura la articulación entre la cima del poder público y las más alejadas comunidades del país.⁵⁹

⁵⁷ Carlos Almada. *La Administración Pública Estatal en México*. México, INAP, 1982.

⁵⁸ *Ibid*, p. 1.

⁵⁹ *Ibid*, pp. 1-2.

(...) creemos que al centrar nuestro análisis en la figura del ejecutivo nos situamos simultáneamente en una perspectiva dinámica que nos permite aprender los rasgos más significativos de la administración estatal, así como las modalidades de su interacción con los otros ámbitos de gobierno.⁶⁰

Dentro de las aportaciones más relevantes, entre otras,⁶¹ se encuentran las que a continuación se enumeran:

- El papel del gobernador se encuentra desagregado en tres grupos de funciones: asegurar la estabilidad y continuidad del sistema político en el Estado que se le ha confiado; arbitrar los intereses divergentes de las fuerzas locales; y finalmente, buscar la integración y coherencia de las acciones públicas a escala estatal.
- La responsabilidad política del gobernador ante el poder central tiene como origen principal la fuente de selección. Es el Presidente de la República, como miembro y jefe real del Partido Revolucionario Institucional (PRI), quien dice la última palabra en lo que concierne a las candidaturas de este partido a las gubernaturas de los Estados. Una vez tomada la decisión, las instancias partidistas la hacen suya y el escrutinio electoral la legitima. Este proceso político marca la preeminencia del poder central y ejerce una influencia en el tipo de relaciones entre el Ejecutivo local y el federal.
- La supremacía financiera del gobierno federal ejerce una influencia considerable en el mismo sentido. El

⁶⁰ *Ibid.*, p. 2.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 188-192.

campo estatal de tributación se ha venido reduciendo en la medida en que progresado la política de coordinación fiscal, cuyas manifestaciones se han visto reflejadas en la expedición de la ley con el mismo nombre.

- Otro medio de control económico son las inversiones federales determinantes para el desarrollo regional, y los mecanismos de préstamos y subsidios. En el terreno administrativo la influencia se da por la presencia de órganos desconcentrados federales que, por su diversidad y capacidad de acción, constituyen una presencia de primera magnitud en el ámbito local. Esto es más evidente en los cuerpos federales de seguridad y en los órganos responsables de la construcción de grandes obras de infraestructura.
- Si el poder central asigna al gobernador como su responsabilidad fundamental el mantenimiento de la estabilidad política en el Estado, le proporciona a cambio los medios necesarios para cumplirla. Una amplia delegación se revela necesaria a fin de hacer posible una mediación efectiva del gobernador.
- El gobernador adquiere una predominancia incontestable sobre las otras instancias locales. Para ello se sirve, de medios políticos, financieros, jurídicos y administrativos análogos a los que emplea hacia él el poder central. Esta función de intermediación hace que el gobernador sea el interlocutor principal de las fuerzas hegemónicas de la política y la económica locales. Opera como portavoz de sus reivindicaciones ante las autoridades federales y hace que las grandes directrices de éstas sean adoptadas a la realidad específica del Estado. En suma, el gobernador tiende así a

cubrir la ausencia de un jefe único de las administraciones federales representadas permanentemente en el territorio estatal.

Con este trabajo Almada (1982) continúa con la elaboración de trabajos en la línea de investigación en materia de administración pública estatal, con la lectura de esta obra se considera necesario estudiar las realidades de las entidades federativas por lo que deben ser objeto de estudio de manera sistemática. Esta investigación contribuye a entender la complejidad de las relaciones existentes entre los Estados y la Federación en nuestro país.

3.5 Finanzas Públicas

Las aportaciones del Premio INAP al tema de las finanzas públicas en diversos ámbitos se confirman con cuatro investigaciones galardonadas. En la década de 1980, en pleno efecto de la crisis económica y de la deuda externa, se premiaron tres trabajos como resultado de la preocupación por contar con esquemas de financiamiento interno y externo apropiados, para evitar las recurrentes crisis económicas. Solo un estudio se realizó ya en el siglo XXI, y se enfocaba a las relaciones fiscales intergubernamentales. Los temas abordados en esta temática fueron: inversión extranjera directa (1984); la crisis económica (1985) con un enfoque materialista; la deuda pública externa (1987); así como los alcances y limitaciones de las relaciones fiscales intergubernamentales (2004).

Hacia un control administrativo en el ámbito tributario de la inversión extranjera directa. Martha Aguirre Jiménez, 1982

La pretensión de Aguirre (1984) es lograr la comprobación estadística en relación al comportamiento fiscal de la inversión extranjera directa (IED), derivando de ello su nivel de cumplimiento fiscal y la inminencia de vigorizar el control

administrativo sobre determinadas operaciones. En particular, dar respuesta al cuestionamiento acerca de si resulta satisfactoria la contribución fiscal de la inversión extranjera directa contemplada a la luz de su participación en el mercado.⁶² Las aportaciones más evidentes de este trabajo son, entre otras las siguientes:⁶³

- México se enfrenta a la inminente necesidad de administrar óptimamente los beneficios y mediatizar los riesgos que conlleva la IED, cuyo origen relevante surge en el régimen porfirista. Durante los setenta años posteriores a nuestra revolución, las diversas administraciones presidenciales han manejado una postura si bien de reserva ante esta inversión, finalmente de apertura cuando el desequilibrio de nuestra balanza de pagos ha alcanzado magnitudes preocupantes.
- Se han adoptado medidas reguladoras de su inversión, tendientes a la salvaguarda de los intereses nacionales mediante la fijación de sectores y ramas de actividad económica en los que se permite y procura sus establecimiento condicionándola a la satisfacción de tres criterios: sujeción a nuestra leyes; generadora de nuevas fuentes de empleos y nueva tecnología, así como coadyuvante de la apertura de mercado a las exportaciones.
- La actividad reguladora del Estado sobre la IED se vio significativamente incrementada en la década de los setenta. La infraestructura legal en la materia se encontraba en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, el Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Ex-

⁶² Martha Aguirre Jiménez. *Hacia un control administrativo en el ámbito tributario de la inversión extranjera directa*. México, INAP, 1984, pp. 12-13.

⁶³ *Ibid*, pp. 113-119.

tranjeras, la Ley de Invenciones y Marcas y la Ley de Transferencia de Tecnología, así como en disposiciones fiscales y aduaneras.

- Del análisis a los resultados de la muestra, se concluyó que la aportación de la IED al valor agregado de la producción nacional crece a un ritmo mayor que el de su contribución fiscal. La participación en el mercado de estas empresas, creció en un promedio ponderado del 28%, en tanto que el de su contribución fiscal, vía exclusivamente el impuesto sobre la renta fue del 17%.
- Se concluyó que los subsidios otorgados a la IED han permitido su desgravación aproximadamente del 0.78%. La justificación de los subsidios se basa en dos componentes: un nivel generalmente alto de impuestos que apoye la solicitud de exención o reducción y de la eficacia de la administración fiscal que impida la evasión y elusión fiscales.

Por último, concluye Aguirre (1984) en el hecho de que los impuestos totales pagados por las empresas con inversión extranjera, no guarden un ritmo creciente, congruente al que demanda su creciente participación en el mercado, se encuentra estrechamente vinculado con la evasión fiscal en el impuesto sobre la renta.⁶⁴

La administración de la crisis en el Estado mexicano. Raúl Salyano Rodríguez, 1983

El propósito de la investigación es explicar la crisis que afectó a la sociedad mexicana a partir de la década de 1970. La crisis se contempla desde la perspectiva de la observación del

⁶⁴ *Ibid*, p. 119.

Estado mexicano como el centro fundamental del proceso, de los recursos políticos y económicos que pone en práctica para administrar el trance nacional en el período 1970-1983.⁶⁵

Se parte de la tesis de que la expresión y el ciclo de la crisis actual, debe hallarse en la multitud de factores que se expresan en la estructura política, económica y social del México de hoy. Se busca contemplar la explicación de la crisis desde la perspectiva histórica, social y científica, a fin de dar cuenta de manera integral del conjunto de variables que se interponen y superponen en el fenómeno crítico.⁶⁶

Salyano (1985) explica el ciclo de la crisis que padeció el país, en tres ejes fundamentales: primero, el agotamiento del modelo de desarrollo que siguió México a partir de la década de 1970, en que engarza el proceso de crisis que experimenta el mundo industrializado. Segundo, por los problemas sociales acumulados durante el proceso de la industrialización y que irrumpen justamente en los años de 1970 y principios de la década de 1980. Y tercero, por la configuración de una subadministración de características inadecuadas para contribuir a que el Estado regule con mayor efectividad política la esencia de la crisis. Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:⁶⁷

- Una primera salida a la crisis es replantear la política del desarrollo, el papel del Estado y después el tipo de administración pública, en los términos de una concepción global, que se sitúe en el espacio estricto de los instrumentos normativos y de planeación, que conforman el marco de acción del gobierno de la república.

⁶⁵ Raúl Salyano Rodríguez. *La administración de la crisis en el Estado mexicano*. México, INAP, 1985, p. 17.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibid*, pp. 221-269.

- La administración para la crisis requiere en la fase actual de instrumentos de acción gubernamental que apunten por igual, en pesos, dimensiones y ciclos continuos y diferenciados, a las expresiones del momento coyuntural y del perfil estructural del cambio. Lo que sucede es que en la crisis, la coyuntura se hace más aparente que real y la estructura se vuelve más real que aparente, lo que confunde y desvirtúa los usos y recursos políticos del Estado.
- Una administración para la crisis no puede tasar exclusivamente su efectividad en los marcos estrictos de un solo espacio de la realidad gubernamental y social, por más hegemónica que se presente en el concierto de la decisión política. Una administración para la crisis que se digne reconocer críticamente y plantear alternativas de solución a problemas de la coyuntura, constituye a lo lejos, una administración eficaz y eficiente en el momento, pero no supone de ninguna manera superación estricta de la crisis y, menos aún, la definición de alternativas que hagan visible el proyecto nacional. La administración de la crisis es integral, sabe identificar las soluciones reales de las apariencias políticas.
- Una administración para la crisis ejerce principios de acción, para combatir los factores momentáneos de la estructura social, pero no basta para influir en el desarrollo y menos aún, para sentar las bases, bajo un proceso de control gubernamental, del cambio social.
- La administración para la crisis es una administración que regula y orienta los procesos recesivos e inflacionarios, que los mantiene dentro del marco y del orden social vigente, a la vez que suministra los insumos

para que se retome el camino del desarrollo bajo el proceso normativo del proyecto nacional.

- La administración para la crisis atiende dialécticamente problemas de la estructura y a la coyuntura, se avoca lo mismo a orientar los problemas aparentes y reales, profundos y superficiales de la base material. La administración para la crisis tiende a recuperar los caminos de la soberanía nacional y afirmar los principios rectores de la autonomía estatal frente a las fuerzas endógenas que pretenden socavar, valiéndose del desequilibrio estructural, las decisiones nacionales.
- La administración para la crisis remite, sin duda alguna, al proceso de administración del cambio, que a la vez de fortuito y coyuntural, es de carácter estructural y de modernización y adaptación a las condiciones específicas históricamente dadas que vive la formación social mexicana. La administración del cambio permite la adaptación y asimilación del impacto que tiene la crisis en la formación social.
- La planeación del cambio se configura sobre las bases de una administración para el desarrollo, que básicamente se enfrenta al débil progreso técnico y económico y a la contracción social de diferentes agentes que mueven la estructura en su conjunto. La planeación del desarrollo implica un proceso de revisión y crítica permanente, de la gestión gubernamental y función rectora del Estado, a fin de corregir y corregirse dialécticamente con la sociedad, en los postulados de política carentes de fundamento y de viabilidad histórica congruentes con un proyecto nacional autónomo, democrático y de contenido social.

- Se parte de la hipótesis de que la renovación de los cuadros políticos y administrativos del gobierno que encabeza Miguel de la Madrid, no ha sido del todo compacto y solidario con el manejo y resolución de los diferentes problemas que entraña el ejercicio confiable y responsable de los cargos de la administración pública.
- Una administración para la crisis debe tender a la superación de los estilos de gobierno y del funcionamiento del parlamento. Esto con el propósito de tender por la fuerza de la historia y del régimen republicano, a que se tenga que incrementar la fuerza del poder legislativo en el proceso gubernamental de México.

Concluye, Salyano (1985) que la democratización de la administración pública, descansa en gran medida en el reconocimiento de que se carece de recursos suficientes para financiar un modelo de desarrollo que responda a las exigencias e intereses nacionales.⁶⁸ Por ello, la democratización de la administración pública, privada y social, debe de preparar los caminos para elevar la productividad nacional, mejorar la utilización de los factores productivos, repartir equitativamente la riqueza y el ingreso nacional, así como abrir el espacio para una industrialización integrada y que responda a criterios de desarrollo más equilibrados a nivel nacional, sectorial y regional.

La administración de la deuda pública externa. Alfonso Malagón Vera, 1985

En el contexto de la obra, se señala que el 20 de agosto de 1982 se inició lo que se ha convertido en llamar “la crisis de la deuda”. En esa fecha, México el segundo deudor más

⁶⁸ *Ibid*, p. 257.

grande del mundo, declaró en el edificio de la reserva federal de Nueva York, ante sus 120 acreedores de primer nivel, la imposibilidad de continuar con el servicio regular de la deuda externa, requiriendo un periodo de tres meses para efectuar los pagos pendientes.⁶⁹

Con la insolvencia mexicana se detona la primera gran explosión financiera como consecuencia de las profundas transformaciones operadas en los circuitos internacionales de financiamiento. Los acontecimientos sucedidos en agosto de 1982 no deben apreciarse como hechos ocurridos de manera repentina y derivados de aspectos internos exclusivamente, sino como la manifestación de una problemática de mayor alcance: la internacionalización de los bancos y de los grupos financieros.

Un hallazgo relevante del autor es demostrar que las crisis financieras iniciadas con el caso mexicano se encuentran íntimamente relacionadas con la privatización de los circuitos financieros internacionales y al neto dominio que han venido ejerciendo los bancos comerciales con vocación trasnacional en la distribución del crédito a escala mundial. La aparición y consolidación del euromercado, otorgó a las operaciones de crédito que se realizan en este circuito características propias y técnicas financieras novedosas.⁷⁰

(...) la evolución de la deuda externa pública de México a partir de 1971 permite distinguir una tendencia dominante: La privatización de los créditos públicos; es decir, el peso cada vez más importante en la deuda pública externa de los créditos provenientes de fuentes privadas, obtenidos fundamentalmente en el euromercado como

⁶⁹ Alfonso Malagón Vera. *La administración de la deuda pública externa*. México, INAP, 1987, p. 11.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 12.

se demostrará posteriormente. (...) las cargas financieras de los créditos públicos provenientes de acreedores privados se incrementaron considerablemente a partir de 1976, en razón de que muchas obligaciones públicas con los bancos privados comenzaron a amortizarse en ese año.⁷¹

Esto fue resultado de que la privatización de las fuentes de crédito público también influyó en la administración de la deuda pública externa. A diferencia de lo sucedido con la administración de los empréstitos externos de naturaleza oficial, que por inscribirse en el contexto de la ayuda al desarrollo involucraban técnicas de gestión poco flexibles, la administración de los créditos de origen privado, particularmente los provenientes del euromercado, se caracterizó por una mayor liberalidad en sus técnicas de gestión.

La hipótesis de trabajo de la investigación es que el recurso de México a los circuitos privados de financiamiento internacional —euromercados— deterioró los términos del endeudamiento, provocando la crisis de la deuda pública externa mexicana. Malagón (1987) sostiene que los orígenes primarios de los problemas del endeudamiento se encuentran, esencialmente, en mecanismos ligados al funcionamiento de los mercados financieros internacionales.⁷² Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:

- Se demostró que los acontecimientos iniciados en el verano de 1982 se debieron al creciente deterioro de los términos de endeudamiento, como consecuencia de la privatización de las fuentes de financiamiento internacionales y al neto dominio que han ejercido los bancos comerciales con vocación transnacional en la distribución del crédito externo.

⁷¹ *Ibid.*, p. 13.

⁷² *Ibid.*, p. 18.

- Los prestatarios mexicanos, al igual que aquellos pertenecientes a los países en vías de desarrollo, fueron los primeros en sufrir la aparición de tensiones en los mercados internacionales, mientras que una mejoría en las condiciones de otorgamiento tendió a beneficiarlos sólo después de periodos demasiados largos.
- El alza de la tasa de interés no inhibió la capacidad de colecta de los prestatarios públicos nacionales, aun en los momentos en que el alquiler del dinero era extremadamente costoso.
- Un rasgo que en muchas ocasiones se hizo característico del comportamiento de los bancos acreedores fue dar prioridad al criterio de rentabilidad, por encima de una actitud prudente y cautelosa que disminuyera los riesgos comerciales de los créditos otorgados.
- La crisis de la deuda ha involucrado tres categorías de responsables: los gobiernos de los países deudores, los bancos acreedores y los gobiernos de las instituciones acreedoras. Los deudores, por haber pedido capitales en exceso sin atender a su capacidad real de endeudamiento; los bancos acreedores, por haber otorgado una gran cantidad de empréstitos en ausencia de una actitud prudente y cautelosa que disminuyera los riesgos comerciales; los gobiernos de las instituciones acreedoras, por haber estimulado a los bancos para otorgar créditos y por su indiferente actitud para regular los mercados de eurocapitales. En consecuencia, los ajustes que se requieren para solucionar el problema de la deuda no pueden seguir recayendo unilateralmente en los deudores.

Por último, Malagón (1987) propone: vincular el servicio de la deuda con nuestra capacidad real de pago; frenar la transferencia

de recursos que nuestro país está realizando hacia el exterior, a partir del establecimiento a favor del deudor mexicano un doble sistema de financiamiento, fundado en la diferencia entre “deuda nueva” y “deuda vieja”, como lo establecen los acuerdos del FMI del 22 de julio de 1986; pugnar por el establecimiento de un sistema multilateral de garantía de los empréstitos, administrado conjuntamente por el FMI, el Banco Mundial, los Bancos Regionales de Desarrollo y por aquellos gobiernos de los bancos acreedores más importantes.⁷³ Una obra necesaria para entender la crisis de la deuda externa mexicana, con una visión integral del problema.

Las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en México: Alcances, Limitaciones y Propuestas. José Antonio Salazar Andreu, 2003

El libro estudia la economía aplicada en el federalismo fiscal, y en particular el análisis del sistema de transferencias intergubernamentales entre la federación y los estados. El objetivo general de Salazar (2004) es doble: elaborar un diagnóstico exhaustivo de las relaciones fiscales entre la federación y los estados en México; y con base en los resultados del diagnóstico, proponer un conjunto de reformas que sean coherentes con los principios de eficiencia, equidad y responsabilidad fiscal.⁷⁴

Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse entre otras, las siguientes:⁷⁵

- La teoría y la experiencia internacional muestran que, en un contexto de múltiples órdenes de gobierno, es deseable la descentralización de algunas responsa-

⁷³ *Ibid.*, p. 18.

⁷⁴ José Antonio Salazar Andreu. *Las relaciones fiscales intergubernamentales en México: alcances, limitaciones y propuestas*. México, INAP, 2004.

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 199-203.

bilidades de gasto y de los recursos necesarios para financiarlas. En la mayoría de los países federales desarrollados los servicios públicos de educación y de salud son proporcionados por los estados y/o los municipios. Sin embargo, los gobiernos subnacionales de las federaciones más desarrolladas no cuentan con suficientes recursos propios para llevar a cabo las funciones mencionadas.

- En México, las relaciones fiscales intergubernamentales están determinadas por las grandes diferencias en el nivel de desarrollo que existe entre los estados. México es la 11 potencia económica del mundo y también uno de los países con mayor proporción viviendo por debajo de la línea internacional de pobreza, lo que implica que su distribución del ingreso es de las más inequitativas.
- El marco jurídico mexicano distribuye entre los niveles de gobierno las responsabilidades de gasto de acuerdo con los patrones recomendados por la teoría y, al igual que en la mayoría de los países, existe concurrencia en ámbitos tan estratégicos como la educación, los servicios de salud o la creación de infraestructura básica.
- La particularidad radica en el papel de la federación en la concurrencia es dominante, y los estados y los municipios se limitan a la administración y organización de los programas federales. La concurrencia se materializa en programas de descentralización sectoriales que se financian por medio de transferencias federales condicionadas.
- Otro factor determinante del federalismo fiscal mexicano es la precariedad de la hacienda federal, que tie-

ne su origen en las múltiples exenciones, regímenes especiales y privilegios fiscales que existen en la ley y en los reglamentos del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto sobre la Renta.

- La escasez de recursos federales también limita la capacidad de los estados y los municipios para financiar sus responsabilidades públicas. Por lo tanto, si se pretende que, en un marco de descentralización fiscal, los tres órdenes de gobierno puedan cumplir con sus responsabilidades, es una condición sine qua non una reforma fiscal que incremente los ingresos de la federación.
- La evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales en México ha ocasionado que la principal fuente de financiamiento de los estados sean las transferencias federales, lo que implica una importante dependencia financiera y una mínima responsabilidad fiscal de los gobiernos estatales. La heterogeneidad en la distribución de las transferencias federales, al ser la principal fuente de financiamiento, determina el grado de inequidad del conjunto de ingresos estatales.
- Las pruebas estadísticas de este estudio revelaron que la nivelación es el criterio ausente en las relaciones fiscales intergubernamentales, razón por la cual no se garantiza que los estados con bases fiscales menos potentes tenga la capacidad para proveer niveles mínimos garantizados de servicios públicos –con cargas fiscales comparables- a los que proporcionan los estados con bases fiscales más pujantes. También se demostró que existen sesgos distributivos a favor de los dos estados con grandes dotaciones de petróleo, lo cual potencia la inequidad del sistema.

- En la historia del sistema mexicano de transferencias se observa que todas las modificaciones significativas han sido precedidas de reformas fiscales importantes, y la propuesta del estudio sugiere repetir ese patrón de comportamiento, porque es necesaria una reforma fiscal que aumente los ingresos federales para garantizar la factibilidad política, que depende del incremento en los recursos totales que la federación destine a los estados.
- Son tres pilares de la reforma que se sugieren: a) que los estados participen de las bases fiscales federales (primero el IVA y después el ISRPF) a través de sendos recargos; b) la creación de una transferencia niveladora de la capacidad fiscal, similar a la del modelo canadiense; y c) que se modifiquen los criterios de distribución de las transferencias condicionadas, de manera que los criterios de asignación sean explícitos, transparentes y equitativos (en función de la población que potencialmente pueda beneficiarse de los servicios en cuestión).
- Los hipotéticos resultados de la reformas propuestas indican que en un horizonte temporal de 8 años sería posible que los gobiernos de los estados tuvieran más poder de decisión sobre las responsabilidades concurrentes asignadas –educación y salud– al mismo tiempo que tuvieran el poder tributario necesario para autofinanciar una parte considerable de su gasto, sin que se potenciara el desequilibrio horizontal.
- También se potencia la responsabilidad fiscal, porque sería competencia de los estados la adecuación de las decisiones tributarias sobre sus recargos –tipos marginales y deducciones, por ejemplo– a las preferencias que sus ciudadanos manifiesten acerca de la cantidad

y calidad de servicios públicos a los que desean tener acceso.

Salazar (2004) concluye la investigación afirmando que todo intento de mejora del nivel de desarrollo en México dependerá del fortalecimiento del estado de derecho y del impulso de la eficacia y eficiencia en el desempeño del gobierno. A su vez, ambas cosas serán imposibles de llevar a cabo si no se reforma el sistema fiscal y se hace corresponsables de los ingresos y de los gastos a los gobiernos de las entidades federativas.⁷⁶ Con esta obra se fundamenta la necesidad de una profunda reforma fiscal que fortalezca la capacidad financiera de la Federación, pero al mismo tiempo, contribuya al fortalecimiento de los Estados y Municipios mexicanos.

3.6 Función Pública

Durante la década de 1980, dos aportaciones fueron realizadas por destacados estudiosos en materia de Función Pública. Primero, Guillermo Haro Blechez (1987) con un trabajo debidamente fundado en el que propone la reforma de la función pública mexicana con un enfoque integral, detallado y con un conocimiento de la naturaleza jurídica de los servidores públicos. Segundo, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez (1992) con un análisis del control interno y el derecho disciplinario de los servidores públicos en el ámbito de la función pública, con el propósito de combatir la corrupción administrativa.

Aportaciones para la reforma de la función pública en México. Guillermo Haro Bélchez, 1986

Una obra relevante escrita por Guillermo Haro Bélchez (1987) con la que obtuvo el premio INAP, y en la que se aborda un tema hasta entonces exiguo examinado como era el derecho

⁷⁶ *Ibid*, p. 203.

disciplinario de los servidores públicos.⁷⁷ Para Haro (1987) la reforma de la función pública mexicana ha pasado a constituir una de las necesidades más apremiantes de nuestra sociedad, que reclama cada día con más fuerza una mejora sensible de la administración pública, que implique alcanzar un mayor nivel de eficacia al servicio del interés general. Sienta una premisa esencial: todos los síntomas y todos los indicios a nuestro alcance nos permiten aventurar la configuración en el futuro de una función pública muy diferente de la que actúa ahora en México.⁷⁸

El objetivo del estudio fue modificar el actual estatuto de la función pública mexicana, en consonancia con las actuales circunstancias y exigencia de nuestra sociedad, y lo primero que debe hacerse es preguntarse porqué es preciso cambiar. Una respuesta es que nuestra sociedad necesita de la administración pública, debido a que no tiene la administración que necesita, ya que la actual se encuentra configurada de modo tal que en lugar de ser un agente de las transformaciones sociales, se convierte a menudo en un factor de bloqueo u obstáculo de las mismas.

Haro (1987) hace un primer diagnóstico de la función pública mexicana en los siguientes términos:

(...) ausencia de una política nacional sobre la materia, carencia de un sistema normativo unificador del sistema, falta de un organismo rector de la función pública, con lo que existe indefinición y superposición en las atribuciones y funciones que desempeñan los organismos con competencia actual en la materia, prevalencia del “*spoils system*” en el nombramiento y remoción de la mayoría

⁷⁷ Guillermo Haro Bélchez. *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*. Madrid, INAP, 1987.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 30.

de los servicios públicos, carencia de estabilidad e inmovilidad para el colectivo de los trabajadores de confianza, confusión terminológica en la denominación de los servidores públicos, ausencia de distinción entre los llamados “cargos políticos” y los “cargos administrativos”, sistemas escalafonarios deficientes e inoperantes, excesivo protagonismo sindical en la provisión de vacantes, heterogeneidad de criterios en las condiciones generales de trabajo, etc.⁷⁹

Lo primero que se advierte son las absolutas facultades presidenciales en el nombramiento y remoción de un gran número de servidores públicos, hecho al que hay que aunar el débil grado de institucionalización de la función pública mexicana. Un segundo problema es el fracaso de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), que mueven los colectivos funcionariales seccionados en dos bloques: uno, el de los trabajadores de base y dos, el de los trabajadores de confianza. A lo que propone “su asimilación en un solo bloque de funcionarios de carrera”.

Propone como solución cuatro vías para seleccionar personas de probado mérito y valía: primero, oposiciones o pruebas selectivas en igualdad de condiciones, segundo; ofrecer a los seleccionados la posibilidad de una buena carrera, tercero; una situación estable y cuarto; una retribución suficiente. Asimismo, sugiere también eliminar las barreras que impiden o dificultan la movilidad tanto horizontal como vertical del funcionario. De igual manera, dada la ausencia de una estrategia global que sirva de formación y el perfeccionamiento permanente de los funcionarios, propone algunas medidas para que su profesionalización alcance el grado y la intensidad deseables.⁸⁰

⁷⁹ *Ibid.*, p. 36.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 41.

Se inclina por un sistema híbrido, que armonice el sistema de organización de personal de tradición napoleónica, basado en la existencia de cuerpos de funcionarios, con el sistema de clasificación de puestos predominante en los países del continente americano. Por ello, recomienda la creación de dos Cuerpos Generales en la Administración Pública federal: uno, el de Directivos, cuyas funciones se asemejarían a una administrador civil francés o español, bien a un funcionario de la *adminsitrative class* inglesa, o bien a un funcionario norteamericano del SES. El otro cuerpo sería el de Auxiliares, cuyo objetivo primordial radica en la racionalización y sistematización en la selección de personal secretarial que por sus dimensiones y peso específico ha de ser reclutado sobre bases uniformes y preestablecidas. De igual modo, sugiere la creación de grupos de clasificación que agrupen a los funcionarios en razón de su titulación académica, asignado a su vez un nivel a los puestos de trabajo y no a quiénes los ocupan. Se trata de ordenar la burocracia profesional, no la política.⁸¹

De manera resumida, dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:⁸²

- La primera conclusión es la carencia casi absoluta de estudios científicos y sistemáticos de esta materia reallizados por la doctrina mexicana. Se ha prestado escasa atención por parte de la doctrina a la determinación de la naturaleza jurídica que une al Estado con sus servidores públicos.
- Las acciones de reforma emprendidas hasta la fecha han demostrado con el tiempo su insuficiencia por diversas causas, entre las cuales destaca la carencia de continuidad en los procesos, lo que las ha transforma-

⁸¹ *Ibid.*, p. 42.

⁸² *Ibid.*, pp. 657-666.

do en simples racionalizaciones de las estructuras, o bien su inaplicabilidad por su falta de integración a los programas nacionales de los sucesivos gobiernos.

- Se advierte la ausencia de una política nacional sobre la función pública. En ese sentido, resulta primordial por tanto el tratamiento de que la función pública deje de ser unilateral, como lo ha sido hasta hoy y empiece a serlo más complejo, homogéneo y totalizador, para que ninguno de sus aspectos sean abandonados, sino sujetos a investigaciones, discusiones y propuestas constantes.
- Se ha notado una falta de homogeneidad entre la función pública del Estado y de las entidades federativas y sus municipios, lo que se traduce en la existencia de una diversidad legislativa para regular las relaciones jurídicas de esos colectivos de funcionarios.
- La actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) no responde ya a las exigencias derivadas de las profundas transformaciones de nuestro aparato colectivo. Su reducido ámbito de aplicación, la influencia notoria de corrientes laboristas sobre ella, la falta de un desarrollo claro de los preceptos constitucionales, hacen ya insostenible su vigencia como norma de la materia.
- Inaplicación de los principios constitucionales rectores de la materia (art. 123 fracciones VII y VIII). Para esta democratización de la función pública, es necesario también impulsar un cambio en el artículo 89 constitucional, que concede al Presidente de la República facultades omnímodas de nombramiento y remoción de funcionarios públicos, limitando esa facultad para el personal de carácter político.

- En cuanto a los órganos con competencia en la función pública es rechazable desde cualquier ángulo seguir actuando con unas estructuras funcionariales desconexas y claramente desincronizadas como las actuales, dónde se observa la ausencia de un organismo rector de la materia.

Además, dentro de sus conclusiones propone otorgar al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) el carácter de organismo público descentralizado dependiente de la nueva Secretaría de Estado para la Función Pública, dotándole de un papel activo en el proceso selectivo de los funcionarios públicos, así como en la formación y perfeccionamiento de los mismos.⁸³ En suma, la obra marca el inicio junto con otras de su clase, en el análisis de la responsabilidad de los funcionarios públicos y el marco legal aplicable. Se trata de una de las primeras obras en que se aborda el tema de la función pública de manera integral y bajo la perspectiva europea donde este concepto es esencial dentro de la administración pública.

El derecho disciplinario de la función pública. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, 1989

En el encuadre histórico se afirma que con el nacimiento del Estado se reconoce en su gobierno un poder para corregir y sancionar a los gobernados cuya conducta afecte la buena marcha de la organización. Se trata de un poder de policía. Adicional a esa facultad de control sobre la población, en el ámbito interno del aparato administrativo se reconoce un poder especial para mantener la disciplina de la organización jerárquica, a fin de que el ejercicio del poder público se ajuste a los valores fundamentales, en razón del interés general.⁸⁴

⁸³ *Ibid.*, p. 662.

⁸⁴ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. *El derecho disciplinario de la función pública*. México, INAP, 1992, pp. XIII y XIV.

Poco a poco se establecieron disposiciones para reglamentar el poder disciplinario del superior jerárquico, sobre sus subordinados. Luego se fueron expresando en normas de administración interna que, con carácter general, fijaban los aspectos disciplinarios para todos aquellos que prestaran sus servicios en la administración pública, a fin de garantizar sus derechos a la permanencia en el puesto y a las prestaciones propias del mismo.

No se trata, como señala Delgadillo (1992) de una limitación a los derechos de los subordinados, sino, por el contrario, de un régimen de aseguramiento de sus derechos que restringe el poder absoluto del superior jerárquico, al fijarle los supuestos y las condiciones para sancionar las faltas de sus subordinados, el tipo de sanciones que puede imponerles y los procedimientos que al efecto debe acatar.⁸⁵ Los funcionarios, en general, son poco eficientes y nada celosos, cuando no corruptos, y sin embargo, sólo muy raramente se les aplican las dolorosas medidas de un régimen disciplinario.

Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:⁸⁶

- El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene una adecuada estructuración con la clara diferenciación de los aspectos penales, políticos y administrativos de la responsabilidad funcional, lo que permite identificar los aspectos normativos, orgánicos y procesales de la responsabilidad disciplinaria y establecer los principios e instituciones del Derecho Disciplinario de la Función Pública.
- El Derecho Disciplinario de la Función Pública inicia su desarrollo en nuestro sistema jurídico a partir del

⁸⁵ *Ibid.*, p. XV.

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 155-162.

establecimiento de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, con la reforma al Título IV de la Constitución Política, en diciembre de 1982, con la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), con lo que se establecieron los principios, las instituciones, las normas, los órganos y los procedimientos de esta rama especializada del Derecho.

- Por la naturaleza de las obligaciones disciplinarias, las características laborales de empleados de base o de confianza, del sector central o del paraestatal, por nombramiento o por contrato, son irrelevantes en las relaciones disciplinarias, por lo que se debe eliminar la diferenciación existente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos entre empleados de base y de confianza, reformando para tal efecto la mención de ellos en la fracción III del artículo 56 y en el artículo 75.
- Para su mejor precisión es necesario que la ley establezca la diferencia entre las infracciones graves y leves, de acuerdo con parámetros como la intencionalidad y el nivel de afectación de la disciplina.
- Resulta necesario reformar la fracción II y VI del artículo 56, cambiando la expresión “se demandará” por el de “se aplicará”. También será necesario adicionar sendas fracciones a los artículos 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 53 de la Ley Federal del Trabajo, para establecer como causa de terminación laboral, sin responsabilidad para el Estado.

- La sanción económica, como sanción disciplinaria, debe ser impuesta a través del procedimiento que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, incluyendo la multa y la reparación del daño causado al patrimonio del Estado, ya hacerse efectiva como crédito fiscal, de tal forma que si no se cubre voluntariamente se cobre mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Concluye Delgadillo (1992) afirmando que el Derecho Disciplinario de la Función Pública prevé los medios de defensas especializadas, independientes de los que establece el sistema judicial del país. El Derecho Disciplinario de la Función Pública es una rama del Derecho.⁸⁷

3.7 Protección Civil

La experiencia de la reconstrucción de los sismos del 19 de septiembre de 1985, provocó que Mario Alfonso Garza Salinas (1989) realizó una contribución relevante al tema de la protección civil –que denominaba seguridad civil– y las repercusiones que tuvieron para la administración pública del Distrito Federal y de las demás entidades federativas. Un trabajo señero en torno a la protección civil, pa fundamentar la necesidad de contar con una política nacional para la prevención de desastres naturales.

Seguridad civil y participación ciudadana. Mario Alfonso Garza Salinas, 1988

A partir de su experiencia como voluntario en la coordinación de una de las nueve zonas de desastre en las que se dividió el área afectada del Distrito Federal con motivo del sismo del 19 de septiembre de 1985, el autor realizo esta investigación. Un

⁸⁷ *Ibid*, p. 162.

antecedente de su experiencia fue la elaboración del Manual General de Organización para atender Desastres Provocados por Sismos en Zonas Urbanas, que concluyó el mismo octubre de 1985.⁸⁸

Señala Garza (1989) que en México prácticamente no existía ningún plan preventivo civil, ni una organización para enfrentar una situación de desastre de manera efectiva como sucedía con otros países, que sí estaban preparados para hacer frente a los desastres. Quedó de manifiesto que la Ciudad de México era altamente vulnerable y que no estaba preparada para situaciones de emergencia a gran escala ante contingencias graves.

A partir de estas consideraciones Garza (1989), entendió la necesidad urgente de implantar un sistema que fuera encaminado a resolver de manera efectiva la protección de la población en general contra cualquier tipo de evento destructivo, mediante la participación ciudadana y la adopción de una política de seguridad acorde a las aspiraciones de la población, pero precisando la función de la administración pública para que realmente fuera operativa. Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:⁸⁹

- Las organizaciones vecinales deberán empezar por homogeneizar sus intereses ellas mismas, con objeto de formar un solo bloque. También se propone, aprovechar las estructuras de las organizaciones formales existentes para implantarlas en aquellos lugares donde no existan o los resultados no sean del todo satisfactorios.
- La creación de una función genérica del Comité de Seguridad Civil es efectuar labores de gestión local de seguridad civil con la siguiente estructura: Jefe del

⁸⁸ Mario Alfonso Garza Salinas. *Seguridad Civil y Participación Ciudadana*. México, INAP, 1989, p. XVI.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 149-158.

Comité de Seguridad; Responsable de Prevención; Responsable de Auxilio; Secretario; y Responsable del Restablecimiento.

- Se propone instalar comités de seguridad vecinales en cada manzana, cuadra, barrio, colonia, ya que es necesario contar con comités de seguridad a nivel escuela, fábrica, oficina, hospital, entre otros, para que la seguridad civil en el Distrito Federal lo convierta en un proyecto de la población.
- La Unidad de Protección Civil delegacional a su vez, tiene que informar por conducto del delegado a la Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal para coordinar las acciones globalmente, homogeneizando la ayuda en el contexto del Distrito Federal.
- En relación con los principios básicos de la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, estarán regulados de la siguiente manera: se requiere que sus acciones se realicen en coordinación con la Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal. Asimismo, el mecanismo de comunicación se hará a través de dicha Unidad para obtener en información directa sobre lo que sucede en la entidad.
- También el autor aporta ideas para realizar un proyecto de Ley Federal de Seguridad Civil, a través de la definición de los ámbitos de competencia de los órganos de la administración pública, para que sirva para definir nuestro propio modelo de seguridad civil para la Ciudad de México.

La aportación más relevante de la obra, es que es la primera que plantea la necesidad de crear un sistema nacional de protección civil –seguridad civil– en todo el país, como resultado de las grandes catástrofes que debe enfrentar el país. La propuesta cobró una relevancia significativa a partir de la normatividad emitida por la Secretaría de Gobernación para conformar un Sistema Nacional de Protección Civil, tanto en las tres instancias de gobierno, como a todo lo largo del territorio nacional.

3.8 Reforma del Estado

La década de 1990 esta caracterizada por un amplio proceso de reforma del Estado en sus diferentes dimensiones –económicas, políticas, sociales y administrativas– además de las implicaciones en los diversos ámbitos de la vida nacional. Tres autores analizan a la reforma del Estado en sus diferentes elementos. Enrique González Tiburcio se refiere a la política social (1991), Víctor Alejandro Espinoza Valle la relaciona con el empleo público en el Estado de Baja California (1993), y José Juan Sánchez González con la administración pública (1998) con el fin de propiciar una reforma administrativa integral.

Reforma del Estado y política social. Aspectos teóricos y prácticos. Enrique González Tiburcio, 1990

González (1991) analiza los cambios que la crisis y la transición político-económica han provocado en la forma de procesar e instrumentar la política social frente a transformaciones significativas en el mercado del trabajo, para responder a los reclamos de una sociedad menos corporativa y más ciudadana, así como a las exigencias de una economía más competitiva y abierta al mundo.⁹⁰

⁹⁰ Enrique González Tiburcio. *Reforma del Estado y Política Social. Aspectos teóricos y prácticos*. México, INAP, 1991, p. 15.

Sostiene que en el proceso de apertura externa de la economía mexicana, la enorme concentración del ingreso existente, puede generar importantes exclusiones sociales, mayor marginación y pobreza. “Más aún, podríamos estar ante la conformación de un dualismo, económico y social, en el cual a las áreas de miseria existente se agreguen otras, resultado ya no de la ‘exclusión capitalista’ sino de una pobreza que toma una dinámica propia y se autorreproduce”.⁹¹ El dilema era contradictorio: el país se enfrenta a una gran oportunidad, la de nuevo desarrollo, pero también a un gran reto: el de la desigualdad y la pobreza.

(...) se encuentra la necesidad de reestructurar el entramado público que se encarga de proporcionar bienestar social a la población, lo que implica una reforma institucional a fondo. La reforma del Estado implica cambios para la administración pública, tanto en su mentalidad como en sus códigos de conducta. Sabemos que sin ellos poco sentido tiene cualquier reforma. (...) La necesidad de hacer más eficientes a las instituciones y a la propia asignación de los recursos exige la búsqueda de nuevas construcciones institucionales en las que influyan los nuevos sujetos, las voces que han surgido durante los últimos años y que se han consolidado en distintas formas de hacer política al calor de la crisis.⁹²

Por ello, afirma González (1991) la política social es un instrumento que permite combinar las heterogéneas iniciativas de individuos y grupos, con la cohesión social requerida para hacerlo en unidad. En esta perspectiva, la política social es un poderoso instrumento para mantener la unidad entre Estado y nación, al mismo tiempo para fortalecer nuestra soberanía. Dentro de las más importantes aportaciones de la obra, se pueden enumerarse las siguientes:⁹³

⁹¹ *Ibid*, p. 16.

⁹² *Ibid*, p. 118.

⁹³ *Ibid*, pp. 116-120.

- Hoy, en un mundo cambiante, con una sociedad cada vez más plural, entendemos que el Estado se reforma para volver al origen y así lograr sus objetivos de responder con mayor equidad a los retos del cambio. Es de esta forma como justicia y soberanía forman un lazo indestructible que nos orienta en la construcción del futuro, absorbiendo lo mejor del mundo pero proyectándolo con la fuerza de nuestra cultura.
- La política social es uno de los mecanismos que fortalecen la identidad entre Estado y Nación. Es un instrumento privilegiado que puede combinar la heterogénea iniciativa de individuos y grupos, ingrediente necesario para el progreso, con la cohesión social requerida para hacerlo en unidad.
- En el empeño de fortalecer la soberanía y la integridad nacional, se necesita de una política social que dé cauce a la diversidad de grupos, regiones y culturas que integran nuestro país. Una política social que sea la base, como lo fue en el pasado, para una nueva cohesión entre la sociedad plural y las instituciones políticas del México de hoy; que armonicen las raíces históricas de nuestra identidad con los retos y oportunidades que abre la integración mundial.
- Las modificaciones de las maneras como el gobierno enfrenta las demandas de las organizaciones sociales implican nuevas formas políticas cada vez más ciudadanas. Solidarizarse con los que menos tienen, corresponsabilizarse con los demandantes, buscar transparencia, honradez y eficiencia en el manejo de los recursos respetando la voluntad y las formas de organización de los ciudadanos, buscar nuevos cauces para que los recursos lleguen a los más necesitados

son ya nuevos modos de calificar y descalificar demandas e interlocutores, de modificar métodos y procedimientos.

- Seis aspectos resaltan en materia de bienestar social. En primer lugar el imperativo de poner en el centro de cualquier estrategia la necesidad de avanzar en mejores niveles distributivos de la riqueza que se vaya generando. No hay que olvidar que frente a la extrema desigualdad se encuentra la riqueza extrema. Una riqueza bien distribuida es un activo nacional y social; un bien público en el más amplio y profundo sentido del término.
- En segundo lugar, las acciones distributivas no pueden desatenderse de la dinámica del crecimiento y la estabilidad económica. Se requiere impulsar la inversión de tal manera que las acciones distributivas no influyan negativamente en esos dos procesos. Sabemos que la política social no es la única responsable de la equidad, pero sí le corresponde realizar bien su tarea: incrementar los niveles de productividad de la economía a partir de recursos humanos con mejores niveles de vida.
- En tercer lugar, la participación política, en esta transición, es tan importante como la generación y distribución de la misma riqueza. Ello es así porque la pobreza es sobre todo una inserción precaria o de plano una exclusión de los ámbitos que resultan críticos en la determinación de los niveles de vida. La calidad de la participación es central, ya que la exclusión respecto al proceso político consolida y legitima otras formas de exclusión. La nueva realidad política tiene que encontrar una identificación adecuada con la pluralidad social.

- En cuarto lugar, se encuentra la necesidad de reestructurar el entramado público que se encarga de proporcionar bienestar social a la población, lo que implica una reforma institucional a fondo. La reforma del Estado implica cambios para la administración pública, tanto en su mentalidad como en sus códigos de conducta. Sabemos que sin ellos poco sentido tiene cualquier reforma. La necesidad de hacer más eficientes a las instituciones y a la propia asignación de los recursos exige la búsqueda de nuevas construcciones institucionales en las que influyan los nuevos sujetos, las voces que han surgido durante los últimos años.
- En quinto lugar, se requiere favorecer prioritariamente a los grupos que menos tienen, pero ello no debe ser motivo para desatender a los grupos de ingresos medios de la población, principales perdedores durante los procesos de crisis y ajuste económico de la década pasada. Una política moderna de bienestar, en una sociedad heterogénea y diversa como lo es la mexicana, debe preocuparse por combatir la pobreza extrema, pero también la desigualdad social.
- Por último, se necesita de una nueva intervención del Estado en materia de justicia social. En forma más específica se requiere de una gestión estatal de nuevo tipo, que sin renunciar a su responsabilidad pública de proporcionar bienestar social, potencie y apoye el reclamo ciudadano. Es por ello que una política social moderna debería estructurarse en forma plural y multifacética. En esta perspectiva el Estado debe tener un nuevo papel prioritario, articulando las variadas iniciativas que surgen desde el mercado, desde los sectores voluntarios y de las formas diversas de sociabilidad que inician en la familia y se extienden al barrio, la colonia y la comunidad.

Concluye González (1991) que existe una responsabilidad ineludible del Estado, en tanto organizador y ordenador de la convivencia social bajo formas democráticas. La reforma del Estado requiere de un marco administrativo que haga posible la formalización, la ejecución y el control de las políticas públicas, inspiradas en el nuevo impulso participativo que anima a la sociedad fortaleciendo su capacidad de interactuar con ella. Pero sobre todo, la reforma del Estado es para gobernar la nueva complejidad y tener capacidad de formular, concertar y llevar adelante estrategias de largo alcance.⁹⁴

Reforma del Estado y empleo público. Víctor Alejandro Espinoza Valle, 1992

La interrogante que pretende contestar este estudio es: ¿cuáles fueron las condiciones que hicieron posible la protesta burocrática en México? Se trata de un estudio de caso, Baja California en el periodo 1982-1992, donde la movilización corporativa en esa entidad federativa se explica por factores de naturaleza política. Los resultados electorales del 2 de julio de 1989, que se distinguen por el triunfo del candidato del Partido Acción Nacional (PAN) a la gubernatura, Ernesto Ruffo Appel, impulsan a la dirigencia sindical del PRI, a enfrentar a la nueva administración pública estatal mediante la movilización activa de sus agremiados.⁹⁵

Así, la reforma del Estado del Estado de Baja California se inició siete años después que a nivel federal impulsada por el gobierno panista, atendiendo no sólo al proyecto personal y partidario del ejecutivo, sino como resultado de las presiones sindicales traducidas en conquistas económicas y en merma de la hacienda pública. Señala Espinoza (1993) que en el

⁹⁴ *Ibid*, p. 119.

⁹⁵ Víctor Alejandro Espinoza Valle. *Reforma del Estado y empleo público*. México, INAP, 1993, p. 19.

análisis comparativo se demostró que las formas asumidas por la movilización burocrática difieren según se analizó a nivel estatal o federal y expresan una naturaleza distinta. Factores de índole económica y laboral condicionan el conflicto en el sector público federal, mientras que en Baja California la protesta burocrática ha estado en función de la coyuntura política local. El estudio intenta integrar los dos planos en que ésta discurre: el ámbito federal y el local.

Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:⁹⁶

- La reforma del Estado ha sido guiada a través del redimensionamiento de los organismos constitutivos del poder ejecutivo, de la administración pública central y paraestatal. En una primera fase (1982-1988), se establecieron los lineamientos normativos necesarios para garantizar la constitucionalidad del proceso y se inició un vasto operativo para racionalizar el gasto público. Inició el proceso de desincorporación de empresas públicas en el sector paraestatal. Entre 1985 y 1988 la burocracia supo de la austeridad presupuestal y de la inseguridad laboral.
- Una segunda fase de la autorreforma estatal inicia con el cambio de gobierno, hacia finales de 1988. El nuevo presidente, Carlos Salinas de Gortari, dispuso de condiciones más favorables para reorientar el destino del gasto público. La reforma del Estado continuó, pero ahora privilegiando el redimensionamiento profundo del sector paraestatal. Una política combinada de restructuración industrial y de desincorporación de las medianas y grandes empresas productivas del

⁹⁶ *Ibid.*, pp. 331-341.

sector, dio por resultado que hacía finales de 1990 la contracción paraestatal se cifrara en un 75.8%.

- Una nueva fase de la reforma del Estado parece haber dado inicio durante el primer trimestre de 1992. Lo demuestran la conclusión parcial del redimensionamiento del sector paraestatal y la fusión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto, así como la creación de la Secretaría de Desarrollo Social. Esta nueva fase se caracterizó por el adelgazamiento del sector central de la administración pública.
- En el plano local, la relación funcionarios-población resulta comparativamente menor que en el ámbito nacional. Si en 1989, en México había 55 burócratas por cada mil habitantes, en Baja California la cifra se reduce a sólo 7.2. Las diferencias se comprueban también en relación a la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada, ya que si a nivel nacional el empleo público representaba el 21.5% de la PEA, a nivel local sólo alcanza un 9.1%.
- A nivel nacional, el año de inflexión se sitúa en 1984, a partir de esa fecha, el empleo público en su conjunto estabiliza su crecimiento al ritmo de aumento poblacional (2.2%). Por sectores, la reforma del Estado privilegió la reducción de la administración pública paraestatal. El sector central continuará concentrando el 77% del personal y absorbiendo a la nueva fuerza de trabajo que se incorpora al sector público. Mientras que a nivel local, 1989 fue el año cuando se observa una caída en los ritmos de crecimiento de la burocracia. Ante el peso relativo del sector paraestatal en las entidades federativas, la disminución recaerá preferentemente en el sector central, donde se concentra el 78% del personal.

- La crisis de los años 1980 y el programa de ajustes instrumentado por el gobierno mexicano a partir de 1982, erosionaron el pacto corporativo. La movilización burocrática de la última década incluyó entre sus demandas inmediatistas la democratización de los espacios sindicales. El poder de la FSTSE se vio debilitado, ya que el viejo esquema corporativo era su traba principal.
- A nivel regional, el funcionamiento del esquema corporativo ha descansado en sus dos actores principales: el poder ejecutivo local y las representaciones sindicales. En Baja California, la existencia de un solo sindicato que aglutina tanto a los trabajadores estatales como a los municipales, confirió un vasto poder a la burocracia sindical. A través de una Ley del Servicio Civil expedida por el Congreso local en 1995, la representación única quedó garantizada. Los derechos de libre asociación y de huelga fueron relegados y la negociación de las relaciones laborales confinada a una dinámica cupular gobierno-dirigencia.
- Los resultados electorales del 2 de julio de 1989 cimbraron las estructuras políticas en la entidad. El triunfo del candidato del PAN a la gubernatura, Ernesto Ruffó Appel inició cambios en el esquema tradicional de concertación del sector público. El gobierno priista saliente promulgó una nueva Ley del Servicio Civil dos días antes de la toma de posesión del ejecutivo panista. Con el cambio de gobierno, las armoniosas relaciones entre la administración y el sindicato, habrían de transformarse.
- La crisis económica y la política de contención salarial sacaron a la burocracia en sus oficinas. Entre

1982 y 1988, los burócratas utilizaron la arena pública para dirimir sus diferencias; fue un fenómeno del que la sociedad mexicana no tenía noticias. Mientras que en Baja California, los conflictos registrados en el sector público difieren de la conflictividad federal. La movilización de la burocracia estatal y municipal en la entidad estuvo condicionada básicamente por los procesos políticos que culminaron en las elecciones de 1989.

- Hacia finales de 1989, el nuevo gobierno se propondría iniciar un proceso de reestructuración administrativa. Será la administración panista quien inicie la reforma del Estado en Baja California. Por ello, una vez reconocido los resultados electorales, el sindicato de burócratas (SUTSPEMIDBC) se preparó para enfrentar a las nuevas autoridades, difundiendo su compromiso partidista. Inmediatamente después de la toma de protesta del gobernador, la dirigencia sindical, apoyándose en la nueva Ley de Servicio Civil, convocó a sus agremiados a la movilización permanente.
- Las conquistas salariales fruto de la movilización política de la burocracia se conjugan con el proyecto del gobernador panista, resultando en nuevas acciones tendientes a profundizar el control del gasto público. Esto tuvo dos efectos: desde arriba, el gobernador la ha convertido en el centro de su estrategia de modernización; desde abajo, la permanente movilización convocada por la dirigencia sindical ha cosechado conquistas económicas que obligan a nuevos recortes ante el déficit presupuestal. Ambas presiones son de naturaleza política.

Concluye Espinoza (1993) que la reforma del Estado en Baja California instrumentada a partir de 1989, se había dirigido

hacia la reducción del gasto público, a través de una estrategia jerarquizada de acciones: a) disminución de los ritmos de crecimiento del personal en base a la restricción en el número de trabajadores contratados y al recorte del empleo; b) reordenamiento y municipalización de oficinas públicas; y c) modernización marginal de los procesos de trabajo.⁹⁷

Administración pública y reforma del Estado en México. José Juan Sánchez González, 1997

El propósito básico del libro fue encontrar la relación existente que tiene la reforma del Estado y la reforma de la administración pública en México. No obstante, se había tratado el tema de la reforma del Estado en la política social y en el empleo público, los cuales también recibieron el premio INAP, los economistas resaltaron la importancia de la reforma económica en sus dimensiones –fiscal y financiera– pero se encontraba limitado el papel de la administración pública dentro del contexto de la reforma del Estado. El que suscribe este ensayo, estaba convencido de la importancia de la reforma de la administración pública como elemento central de la Reforma del Estado, por lo que señale:

No obstante, la Reforma del Estado dejó fuera de la agenda de gobierno un gran déficit en torno a la deseada reforma de la administración pública. Un programa de simplificación administrativa, una decidida privatización de empresas públicas, la supresión de órganos gubernamentales y la eliminación de puestos en el sector público, no pueden considerarse dentro del rango de reforma administrativa. Por tanto, la tesis central de esta investigación gira en torno al planteamiento de que *no es posible una Reforma del Estado sin una reforma administrativa*.

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 340-341.

Es decir, si no es reformada la manera de administrar los bienes de la nación y el gobierno; la Reforma del Estado se encuentra inconclusa.⁹⁸

A partir de esta idea, la cuestión fundamental que debería incluirse como asunto esencial de la agenda de la Reforma del Estado es establecer y proponer el tipo de administración pública que se requiere para afrontar los nuevos retos que imponen la globalización, la interdependencia global, la liberalización y apertura comercial, la liberalización y apertura comercial, la revolución tecnológica, así como la transición democrática dentro del contexto de la Reforma del Estado.

Entonces se afirmaba que no era posible arribar al siglo **xxi** con una administración pública tradicional que se encontraba desacreditada, calificada de corrupta, ineficiente y en mayor medida, con un alto grado de insensibilidad social.⁹⁹ Era urgente replantear una verdadera reforma administrativa como instrumento esencial dentro de la Reforma del Estado, que permita modernizar la función pública, acorde al acelerado proceso de cambio que sufre la humanidad y a las crecientes demandas de la sociedad. Se requiere una administración pública que sea eficiente, eficaz, oportuna, remunerada adecuadamente, democrática y justa, que dé un servicio público pleno, libre de la corrupción y el clientelismo. Sólo una reforma administrativa puede alcanzar estos nobles objetivos, que la sociedad necesita, reclama y demanda.

En ese sentido, consideraba que la administración pública no puede convertirse en un obstáculo del proceso de transición democrática y modernización que vive nuestro país. Por el contrario, debe ser una punta de lanza que contribuya a la

⁹⁸ José Juan Sánchez González. *Administración pública y reforma del Estado en México*. México, INAP, 1998, p. 23.

⁹⁹ *Ibid*, p. 23.

dignificación del servicio público, a la consolidación de un buen gobierno y a las más altas aspiraciones de equidad y justicia social del pueblo mexicano. Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:¹⁰⁰

- El concepto más puro de Reforma del Estado es aquel que considera como el proceso histórico que busca una nueva relación entre el Estado y la sociedad, a través del cambio en la delimitación del espacio público y el espacio privado. Existe un ensanchamiento de las relaciones mercantiles, más que de lo privado, en detrimento de lo estatal, como parte del espacio público.
- La reforma del Estado tiene diferentes posiciones: la económica, la política, la social, la administrativa y la jurídica. Cada una de ellas contiene sus muy particulares cualidades, sin embargo, una sola de ellas, por muy predominante que sea, no puede considerarse como única o verdadera. Una apreciación totalizadora debe considerarlas, como parte de la agenda de la reforma del Estado.
- Por sus propósitos, la reforma del Estado puede entenderse como: modernización; inserción en la globalización mundial; vigencia del Estado de Derecho; adelgazamiento del gobierno; cambio en la gestión gubernamental; transición democrática; liberalización económica y política simultáneamente; ajuste estructural; y como cambio en los patrones culturales. Existen dos interpretaciones que han tenido mayor fuerza: la de la globalización mundial y la de transición democrática.

¹⁰⁰ *Ibid*, pp. 239-245.

- Los enfoques de la reforma del Estado —el neoliberal, neointervencionista y el democrático— buscan enfatizar elementos necesarios del proceso. El centro de estos enfoques inciden en el rol del Estado: regulador, promotor, interventor, institucional, democrático y de justicia social. No hay por tanto, una sola reforma del Estado, sino aquella que cuenta con el consenso generalizado de todos los factores de la producción y de los agentes sociales y políticos.
- México es un caso particular de reforma del Estado, impulsada desde arriba y por un presidencialismo extremo y centralizado. El país requiere como parte de la reforma del Estado, de un auténtico sistema presidencial, donde el Ejecutivo Federal ejerza las atribuciones que le confiere la Carta Magna, sin que esto implique el uso de facultades metaconstitucionales.
- En la primera etapa de la reforma del Estado, en materia de reforma administrativa, ésta estuvo marcada por la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), un intento frustrado de servicio civil de carrera, el inicio de la privatización de empresas públicas y un programa de simplificación administrativa, que no llevó aparejado un programa de desburocratización.
- En la segunda etapa de la reforma del Estado, la reforma administrativa surge como una prioritaria modernización que ha sido postergada por demasiado tiempo. Después de la década de los setenta, la reforma administrativa no se consideraba indispensable y mucho menos relevante.
- Una reforma del Estado que no considere una auténtica reforma administrativa sólo introduce, en el mejor

de los casos, cambios administrativos y modificaciones en las disposiciones jurídicas, pero no en procesos estructurales, sustanciales y relevantes en la propia administración pública. Se debe establecer qué se requiere en materia de administración pública, qué falta y qué es necesario para, en esa perspectiva, iniciar la profunda reforma administrativa.

- Una reforma del Estado, que en sus raíces no impliquen necesariamente una reforma de gobierno, en su más pura concepción, está desdeñando la posibilidad histórica de transitar de una tradicional administración autoritaria, a una moderna administración democrática.

Al final de la obra, como una conclusión general se establece que para que la reforma administrativa permita propiciar un nuevo rol de la administración pública en el contexto de la Reforma del Estado, que implique: transitar de una administración pública tradicional a una moderna; de una autocrática a una democrática; de una centralizada a descentralizada; de una corrupta a una honesta; de una burocrática a una eficiente; de una sobrerregulada a una desregulada y simplificada; de una cerrada a abierta; de una privatizada a una necesaria; y de un “sistema de botín” a un Servicio Civil de Carrera.¹⁰¹ Ello permitiría que la administración pública formara parte de una nueva agenda de la reforma administrativa mexicana en la reforma del Estado.

3.9 Poder Legislativo

La administración pública como actividad organizada del Estado que se manifiesta en el Poder Ejecutivo, también tiene relaciones y vínculos directos con el Poder Legislativo

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 245.

y el Poder Judicial. En una democracia efectiva el equilibrio de poderes es una condición indispensable para el desarrollo nacional. El tema abordado por Susana Thalía Pedroza de la Llave (1994) se refiere al papel que tiene el Poder Legislativo como función central el llevar a cabo el control al Poder Ejecutivo. Una relación de vinculación indispensable, para que con las atribuciones del Poder Judicial, permita consolidar el sistema de contrapesos y equilibrios de poderes necesarios para una democracia plena.

El control del gobierno: función del Poder Legislativo.
Susana Thalía Pedroza de la Llave, 1994

La obra se encuentra integrada por tres capítulos.¹⁰² A partir de la idea relativa a que los constitucionalistas deben enfrentarse a la realidad, para lo cual es necesario conocer y manejar no solo consideraciones jurídicas, sino elementos de naturaleza política, histórica, sociológica, incluso económica, ya que el objetivo principal de su labor es la transformación social. El trabajo abarca el análisis jurídico y diversos aspectos históricos, así como otras consideraciones, con excepción de las económicas.

Pedroza (1996) considera al Derecho Parlamentario como una disciplina, rama o sector relativamente nuevo y de especial importancia dentro del Derecho Constitucional, ya que gira en torno a una de las principales instituciones del Estado contemporáneo: la institución representativa o Poder Legislativo.

(...) que por el hecho de denominar comúnmente a la institución representativa como “Poder Legislativo” u órgano “Legislativo” llegan a la idea errónea de que su función principal es la legislativa, sin considerar que en

¹⁰² Susana Thalía Pedroza de la Llave. *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*. México, INAP, 1996, pp. 11-12.

la actualidad es otra: la de control de la actividad de los miembros de gobierno en nombre de los ciudadanos y realiza, además, otras funciones de menor importancia, incluida la legislativa.¹⁰³

Para la autora, el conocimiento, la evaluación y situación del Derecho Parlamentario están sujetos a la elaboración de diversos estudios motivados por el interés de crear y fortalecer los elementos de control sobre el Ejecutivo, que caractericen el desarrollo futuro de la institución representativa, Asamblea política, Congreso o Parlamento.

El propósito de la obra es analizar en forma exhaustiva, no la función legislativa, sino la función principal de la institución representativa en general: el control sobre los miembros del gobierno. Bajo un análisis comparativo detallado –Inglaterra, Francia, Italia, Estados Unidos y Canadá– y algunos países latinoamericanos –Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Paraguay y Perú– enfatizando el caso de España, sobre los controles actuales del Parlamento sobre la burocracia, se analiza el caso mexicano.

A partir de este marco conceptual y comparativo, se analiza el control en el Congreso mexicano sobre los miembros del gobierno, en particular, en los actos que lo integran y regulación del mismo, la participación de los parlamentarios, las posibles consecuencias de su ejercicio y un ejemplo de acto de control: la comparecencia de los miembros del gobierno ante el Congreso. Esto tiene un doble propósito, primero, que la institución representativa recupere la imagen de institución de debate y fiscalización del gobierno y, segundo, garantizar el buen funcionamiento de la administración pública federal. Por tanto, dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:

¹⁰³ *Ibid.*, p. 11.

- El primer antecedente constitucional del control parlamentario en España, que tuvo vigencia, fue la Constitución de Cádiz de 1812 pero, sobre todo, el documento que permitió el desarrollo de la institución parlamentaria española y de sus actos de control parlamentario fue el Estatuto Real de 1834. En México el primer antecedente constitucional del control de la institución se encuentra en la Constitución de Cádiz de 1812, pero antes de ser jurada, el proyecto que la contempló, aunque no llegó a discutirse fue el denominado “Elementos Constitucionales” o “Elementos de Rayón” del 30 de abril del mismo año.
- Con la Constitución mexicana del 5 de febrero de 1917, se fortaleció al sistema de gobierno presidencial, pero se debilitó al Congreso General mexicano. A partir de los años setenta se ampliaron las facultades de control de la institución parlamentaria mexicana, dándole más fuerza, a través de las reformas de 1974, 1977, 1979, 1982, 1986, 1988, 1992, así como del 3 de septiembre, 25 de octubre de 1993 y 31 de diciembre de 1994.
- Hasta hace algunos años el Derecho Parlamentario mexicano, era identificado, erróneamente, como Derecho Legislativo mexicano, pero a partir de 1987, se define como aquel sector, rama o disciplina relativamente nueva del Derecho Constitucional, que se refiere a la regulación de la organización, composición, privilegios, interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales.
- Los actos de control parlamentario no son exclusivos del sistema de gobierno parlamentario, ya que los sistemas presidenciales también los tienen establecidos. Tomando en cuenta la terminología jurídicamente pertinente, aplicando la nueva doctrina del control

parlamentario y considerando que éste es un control político, también en México es posible la existencia de actos de control parlamentario.

- Los países que tienen un sistema de control presidencial se caracterizan por el gran poder político que se concentra en la figura del titular del Ejecutivo. En México, se han gestado cambios políticos en la institución representativa, así como importantes reformas constitucionales, de las más de 525 que se han realizado en su totalidad, incluyendo fracciones. Ciertas reformas representan una tendencia a restarle fuerza a la figura presidencial y fortalecer al Congreso mexicano.

De acuerdo con Pedroza (1996) a partir del periodo de 1988 a 1994, se han realizado importantes cambios políticos en relación con el Congreso de la Unión, que representa una tendencia para moderar la fuerza del Ejecutivo, y por otra parte, a ejercer correctamente el control sobre la actividad de los miembros del gobierno. Propone lograr la fusión de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, con el propósito de establecer un órgano independiente. Con ello se lograría según la autora, un mejor control de nuestras instituciones y se facilitaría determinar responsabilidades por las irregularidades que fueran detectadas.¹⁰⁴

3.10 Desarrollo regional y local

El desarrollo regional y local ha sido reconocido por el INAP con dos investigaciones en la materia. La primera, de José María Ramos García (1996) en la que se aborda el desarrollo

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 261.

regional y la relación transfronteriza entre Baja California, México y California, Estados Unidos. La segunda, de José Alejandro Vargas Castro (2006) en la que examina la influencia de la globalización en el desarrollo local en tres municipios del Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero.

Desarrollo regional y relación transfronteriza. El caso México-California. José María Ramos García, 1995

El estudio es una reflexión en torno a la influencia de Estados Unidos en el desarrollo regional fronterizo, particularmente en la relación entre Baja California, México y el estado de California, Estados Unidos. Este análisis hace evidente los problemas que enfrenta la administración pública federal y estatal mexicana para fomentar el desarrollo regional en un contexto transfronterizo internacional. Parte del supuesto de que la administración pública federal y fronteriza tiene que considerar el impacto de la variable estadounidense en el desarrollo económico regional, con el propósito de proponer iniciativas de cooperación entre México y California.¹⁰⁵

De acuerdo con Ramos (1996) las relaciones transfronterizas, entre otros factores, requieren de una descentralización de la toma de decisiones a los estados fronterizos mexicanos con Estados Unidos, con la finalidad de que los gobiernos cuenten con la facultad de proponer alternativas a los problemas de desarrollo fronterizo mexicano. El autor plantea la necesidad de la descentralización en el marco del desarrollo regional y las relaciones intergubernamentales, así como considerar algunos problemas que implica en materia de política exterior regional.

¹⁰⁵ José María Ramos. *Desarrollo regional y relación transfronteriza. El caso México-California*. México, INAP, 1996, p. 1.

El trabajo parte de la premisa de que paralelamente a una mayor comercial y social entre México y California, se han presentado tensiones políticas. Los impactos han sido provocados por los problemas de migración de mexicanos indocumentados y narcotráfico. No obstante, los efectos políticos no han influido para que la relación comercial disminuya, ya que la interacción comprende una variedad de actores que participan en distintas agendas, que no necesariamente coinciden entre sí. Los problemas responden, entre otros factores, a la autonomía de los actores fronterizos estadounidenses para tomar decisiones que tienen repercusiones internacionales. Por lo tanto, es indispensable conocer, analizar y evaluar el rol y el impacto de su participación en el ámbito regional.¹⁰⁶

En este marco, es necesario que la administración pública mexicana identifique alternativas de cooperación transfronteriza o de inversión, que además de promover el crecimiento económico puedan estimular el desarrollo social, ya que la dinámica del mercado requiere una interrelación entre los aspectos económicos y sociales con el fin de que la maximización de ganancias no se vea limitada por las demandas sociales.

Al respecto, dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:¹⁰⁷

- Fue destacado el papel de la frontera norte en las relaciones entre México y Estados Unidos, acentuando los vínculos económicos, sociales y políticos entre Baja California, México y el estado de California, Estados Unidos, a partir de la importancia de la cooperación transfronteriza. Cobra relevancia la necesidad de que la administración pública federal conceda facultades especiales a los gobiernos estatales fronterizos para

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 5.

¹⁰⁷ *Ibid.*, pp.141-148.

abordar con sus homólogos estadounidenses los asuntos y problemas del desarrollo regional binacional con una cooperación intergubernamental.

- Se enfatiza que en la medida en que los gobiernos estatales tengan una mayor participación en la administración del desarrollo fronterizo, se podrá incrementar la cooperación transfronteriza y reducir las tensiones políticas. Es necesario atender los problemas del desarrollo transfronterizo, así como la facultad gubernamental de supervisar los avances en las iniciativas fronterizas planteadas.
- El cambio de enfoque de la administración pública es indispensable porque los elementos centrales de la perspectiva posburocrática permite pensar acorde a los nuevos retos de los problemas públicos. Destacan la descentralización, el desarrollo regional y las relaciones intergubernamentales, que respondan a las demandas sociales y políticas de un Estado federal y democrático, y que pretende afrontar los nuevos desafíos de la legitimidad y competitividad nacional de los países en desarrollo.
- El principal vínculo económico-financiero entre México y California se manifiesta a partir de que las exportaciones californianas han apoyado el crecimiento industrial mexicano, especialmente porque han sido de bienes de capital. Igualmente, algunas ramas de la industria de alta tecnología –electrónica– de California han relocalizado algunos procesos de producción a través de la industria maquiladora fronteriza.
- Una limitación importante de la relación transfronteriza es la falta de comunicación entre autoridades mexicanas y californianas para discutir oportunamente los problemas fronterizos, especialmente los de ca-

rácter político, que se agudizó con la discusión de la Proposición 187 en California.

- La administración pública mexicana también tiene el reto de fomentar espacios de negociación política de la agenda económica para reducir las tensiones y conflictos políticos. La política exterior mexicana ha reaccionado ante los Estados Unidos de manera circunstancial y cuando los problemas han cuestionado dicha relación. El problema radica en que no ha existido el interés de planear la relación con los Estados Unidos a partir de una agenda que responda a los intereses nacionales y a los impactos que se provocan.

Concluye Ramos (1996) afirmando que es fundamental la participación de los actores sociales fronterizos para rescatar la importancia de una agenda social común. Esta agenda debería rescatar las principales necesidades de los estratos populares fronterizos como son: acceso a la educación; mejores condiciones ambientales; acceso a agua potable y drenaje; un mejor y mayor acceso a la atención de la salud familiar e infantil; y financiamiento para la adquisición de vivienda social.¹⁰⁸ La obra aporta argumentos relevantes para comprender la importancia de los aspectos fronterizos en los diversos asuntos de la administración pública estatal en temas de la agenda fronteriza.

El Desarrollo Local en el Contexto de la Globalización. Tres Casos de Estudio en el Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero. José Alejandro Vargas Castro, 2005

El proceso de globalización es posible y adquiere una dinámica acelerada, en función de los avances tecnológicos en materia

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 146.

de comunicaciones, transportes y manejo de la información, haciendo posible conocer de manera casi instantánea lo que sucede en latitudes diametralmente opuestas, realizar operaciones comerciales con base en datos transmitidos en tiempo real y mover por medios electrónicos grandes flujos de dinero, soslayando fronteras territoriales para configurar una nueva forma de organización económica, de naturaleza supranacional y con efectos diversos en aspectos sociales, políticos culturales y territoriales en las naciones.¹⁰⁹

Para Vargas (2006), la globalización tiene repercusiones en el ámbito local. La idea del desarrollo local basa sus posibilidades en la capacidad de organización de actores concretos, y plantea el alcance de sus principios a un territorio acotado.¹¹⁰ Se trata de una opción para regenerar economías y sociedades en las regiones menos desarrolladas, así como promover la democratización y fortalecimiento de los ámbitos de gobierno con base en una mayor participación en los procesos de toma de decisiones.

(...) en esta investigación se entiende al desarrollo local, como resultado de un proceso de conjugación de las capacidades de los actores locales, para realizar acciones comunes de beneficio para la población, e implica también generar o fortalecer la capacidad de adaptación a nuevos entornos económicos, de innovar para compensar y revertir paulatinamente la falta de acceso a nuevas tecnologías, así como para generar las condiciones internas que incrementen la competitividad del territorio y de la producción endémica en el contexto de la globalización.¹¹¹

¹⁰⁹ José Alejandro, Vargas Castro. *El desarrollo local en el contexto de la globalización. Tres casos de estudio en el Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero*. México, INAP, UAEM, Gobierno del Estado de México, 2006, p. 26.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 29.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 29.

La investigación aborda la vinculación entre dos procesos complementarios: la globalización y el desarrollo local. Tomando como referentes empíricos tres municipios del Estado de México. San Mateo Atenco, municipio caracterizado por la producción del calzado como su actividad económica principal, con fuertes presiones derivadas de la introducción de calzado de procedencia china; Valle de Bravo, por su vocación turística, la riqueza de sus recursos naturales, el valor relativo y relacional de su territorio; y Villa Guerrero, el posicionamiento favorable en el entorno internacional de la comercialización de su producción florícola, la generación de innovaciones al respecto y la transcendencia de las acciones emprendidas por los actores sociales.¹¹²

Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:¹¹³

- Se considera que la globalización se presenta en el ámbito local en dos formas: como manifestaciones y como efectos. Las primeras son evidentes y hasta cuantificables, ya que se refieren a cuestiones concretas como la introducción de productos extranjeros o la instalación de franquicias de cadenas comerciales internacionales, por ejemplo, pero los segundos sólo son, aparentemente, identificables. Estos efectos pueden observarse en su irrupción, cuando afectan a los individuos, generando cambios en los hábitos de consumo, en las preferencias y expectativas de las personas.
- Se examina el caso de San Mateo Atenco, que corresponde a un tipo de fragmentación de desarrollo local en el contexto de la globalización, en virtud de la falta de una articulación efectiva de las iniciativas loca-

¹¹² *Ibid.*, p. 31.

¹¹³ *Ibid.*, pp. 318-326.

les identificadas, situación que prevalece aún cuando para afrontar los efectos negativos de la irrupción de calzado foráneo en el mercado local, se conformó una organización con la finalidad de incrementar la productividad y competitividad de los productores locales, situación que evidencia una baja capacidad organizacional en el municipio.

- En el caso de Valle de Bravo, se ha planteado su consideración como un tipo polarizado de desarrollo local en el contexto de la globalización en función de las características específicas que presenta en cuanto a los indicadores de las capacidades analizadas. De manera previa al resumen de los resultados obtenidos, es preciso destacar la confrontación social que prevalece en el municipio, como resultado del proceso de asentamiento de nuevos pobladores que han desplazado paulatinamente a los habitantes locales en las esferas sociales y económicas, dando lugar a una sociedad local dividida, en la que los intereses y objetivos de sus integrantes se enfrentan de manera constante.
- En el caso de Villa Guerrero, su consideración como un ejemplo de un tipo articulado de desarrollo local en ciernes, corresponde a la identificación de una organización general de los actores locales dinámica, con objetivos claros y proyectos definidos en cuanto al desarrollo local en el contexto de la globalización, impulsados de manera decisiva por líderes con gran capacidad de convocatoria y reconocimiento de la sociedad local.

Concluye Vargas (2006) que del análisis de los casos de estudio, se desprende que en el contexto de la globalización el desarrollo local debe buscarse a partir de la valorización del ámbito local, lo que implica tener calidad internacional en lo que se produce

localmente. Se considera que este enfoque puede generar mejores resultados, que aquella que consiste en la globalización como vía para el desarrollo local, ya que esta visión se desprende de acciones como la creación de infraestructura para atender los requerimientos de inversionistas extranjeros o la concesión crecientes de canonjías a la inversión extranjera, para atraer capitales al territorio local.¹¹⁴

3.11 Federalismo

El tema del federalismo es tratado por José Alberto Saucedo Sánchez (1997), en lo relativo al ámbito fiscal, haciendo énfasis en el sistema de asignación de participaciones federales hacia los estados de la Federación. A partir del establecimiento del Sistema de Coordinación Fiscal (1980) y la publicación de la Ley de Coordinación Fiscal, el autor propone diversos mecanismos para mejora la distribución de las participaciones a los estados. El estudio del federalismo fiscal, se constituye en un focus necesario para conocer la repercusión en los estados del país.

Hacia el federalismo fiscal: la reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados. José Alberto Saucedo Sánchez, 1996

El libro aborda el tema del federalismo desde la óptica fiscal. En esta materia llaman la atención las cuestiones de índole económico-financiera que derivan de la relación existente entre los distintos órdenes de gobierno, asuntos que tiene que ver con el federalismo fiscal. Estas relaciones se encuentran establecidas bajo un régimen de transferencia de recursos entre los distintos órdenes de gobierno, que se delimitan bajo los lineamientos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal,

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 325.

fundamentando por la Ley de Coordinación Fiscal, donde se determina la forma y monto de asignación de estos flujos.¹¹⁵

Desde la implementación del Sistema de Coordinación Fiscal en 1980 –nos dice Saucedo (1997)– existe un sinnúmero de propuestas por parte de las autoridades estatales, tendientes a la reformulación del procedimiento que se sigue para asignar los recursos que este sistema otorga a las entidades federativas. Por lo que el propósito del trabajo es aportar una propuesta alternativa para distribuir las participaciones federales a los estados, que establece que una distribución de estos recursos que reconozca la riqueza de la varianza socioeconómica, a lo largo y hacia adentro, de las jurisdicciones locales, tendería gradualmente, a disminuir las diferencias que en materia de desarrollo se encuentra en las distintas regiones de nuestro país. La propuesta establece que la equidad en el desarrollo regional deberá ser un primer paso, para después encontrar soluciones a otros aspectos del federalismo fiscal mexicano, como son la potestad tributaria, el ejercicio del gasto, y la responsabilidad fiscal, entre otros.

A partir de estas consideraciones y dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:¹¹⁶

- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal establece un alto grado de centralización de los ingresos en el nivel federal, además de un alto valor de inequidad en la distribución de los recursos. No obstante, que desde la implementación de las diversas reformas realizadas a la Ley de Coordinación Fiscal, han tendido a disminuirla.

¹¹⁵ José Alberto Saucedo Sánchez. *Hacia el federalismo fiscal: La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los Estados*. México, INAP, 1997.

¹¹⁶ *Ibid*, pp. 185-187.

- También es cierto que dicho sistema ha significado mayores recursos para los estados, y existe la tendencia a hacerla más eficiente. Por ejemplo, las participaciones federales en términos por habitante, nunca han caído en términos reales, más allá de los niveles presentados en 1980, año en que se implementa el sistema actual.
- Una cuestión ligada a la inequidad en la distribución es la concerniente a que es imposible que las variables que actualmente se utilizan en la repartición puedan arrojar datos apegados a la realidad de los que se pretende medir. Primero, porque el criterio que se utiliza para resarcir a los estados que más contribuyen en la recaudación nacional desconoce el grueso de ésta, ya que únicamente toma en cuenta la recaudación de un impuesto de base muy reducida. Segundo, porque la variable que se utiliza con carácter redistributivo, si bien toma en cuenta el número de habitantes de cada estado, no toma en cuenta que sus necesidades y carencias son diferentes.
- Se reconoce que en nuestro país el conjunto de las entidades federativas enfrentan problemas económicos y sociales porque las políticas implementadas por ellas no han sido encaminadas para evitarlo, tendiendo por ejemplo, el grueso de su presupuesto destinado al gasto administrativo, que obviamente tiene un impacto mínimo en los niveles de desarrollo social y económico.
- El sistema de coordinación debe de modificarse para incluir mecanismos que permitan una mejor distribución con base en parámetros más realistas, por lo que se hace necesario que los propios estados modifiquen

sus políticas de gasto público, para que éstas sean tales que promuevan su propio desarrollo estatal. Ello es así, ya que de nada serviría un incremento en los ingresos de los estados si no son encauzados al logro de un objetivo primordial: alcanzar un mejor nivel de desarrollo.

- Del análisis realizado en la investigación se determina, que bajo el actual sistema de distribución existen estados que son ampliamente favorecidos, obviamente en perjuicio de otros, y que con esto lo único que se está generando es seguir acrecentando las disparidades regionales, ya que los criterios de distribución, suponiendo que sólo fueran determinados por cuestiones socioeconómicas, están desconociendo la realidad de las diversas regiones del país.

El argumento central es que para lograr un verdadero federalismo fiscal mexicano, es necesario primero lograr un esfuerzo para igualar el nivel de desarrollo alcanzado por las distintas regiones, para luego, partiendo de una base más homogénea, procurar que los estados puedan por sí mismos encauzar su propio desarrollo estatal y regional.¹¹⁷

3.12 Política social

La política social ha sido un tema central en la agenda de la reforma del Estado a partir de la puesta en marcha del Programa Solidaridad, la creación de la Secretaría de Desarrollo Social y la implementación del Ramo 33, entre otras medidas relevantes. Norma Ruiz Velázquez (2000) realiza un análisis de la política social en el periodo 1988-2000, su contribución en el combate a la pobreza y en el mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos.

¹¹⁷ *Ibid*, p. 187.

La política social en México hacia el fin del milenio. Norma Ruiz Velázquez, 1999

Este trabajo pretende contestar a la pregunta: ¿qué hace hoy el Estado mexicano para combatir la pobreza? Por ello, su objetivo general es analizar la función de la política social como herramienta del Estado moderno, y con base en este planteamiento general, comprender los cambios operados en ésta, para el caso de México en el periodo de 1988-2000.¹¹⁸ Ruiz (2000) lo refiere en los siguientes términos:

El planteamiento central de este trabajo es el siguiente: la política social no puede resolver por sí sola un problema para el que no sido creada, esto es, la pobreza. Su objetivo es generar los niveles mínimos de legitimidad que permitan actuar al Estado, esto es, que desactiven las amenazas de ingobernabilidad. Aun en ese sentido, la política social en México ha fracasado en los últimos años, si no rotunda, si parcialmente.

En cuanto al combare a la pobreza, éste no puede ser producto solamente de la política social, se requiere una estrecha articulación de ésta con la política económica, de modo que operen en un mismo sentido, no en direcciones opuestas, lo que la ubica también en la arena propiamente política. Por ello, es preciso hablar de una estrategia de crecimiento con equidad y democracia social para combatir la pobreza.¹¹⁹

En ese sentido, resulta de suma importancia para la autora, contar con una mayor participación ciudadana que acompañe un cambio de énfasis en la voluntad política para construir un Estado responsable, realmente solidario, capaz de dirigir un

¹¹⁸ Norma Ruiz Velázquez. *La política social en México hacia el fin del siglo*. México, INAP, 2000, p. XX.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. XXI.

modelo de desarrollo nacional en el que incluya a la sociedad en su conjunto. Un Estado que dé cabida a la sociedad en la discusión, planeación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas dirigidas a resolver uno de los problemas históricos de México como es la pobreza.

Entre otras importantes aportaciones se pueden enumerarse las que a continuación se señalan:¹²⁰

- La crisis económica mundial iniciada en los años setenta provocó un cambio en el patrón de acumulación y desarrollo del capitalismo mundial, el cual se transformando de un modelo benefactor, expansionista, intervencionista y desarrollista conducido por el Estado, a un esquema basado en la contracción, la reducción del gasto público y la promoción de la iniciativa privada.
- El modelo de crecimiento económico adoptado en México a partir de 1982, año que certifica la defunción del Estado de bienestar a la mexicana, ha incrementado los retos de la política social, ya que se ha desmantelado la planta industrial nacional ocasionando un alto desempleo, un fuerte deterioro sobre el nivel de vida de la población mexicana, un elevado índice de pobreza, una inequitativa distribución del ingreso, así como una injusta distribución de la riquezas nacionales.
- Debido a la depresión económica y a las prioridades del gasto público nacional –rescates bancario y carretero y pago del servicio de la deuda externa– la política social no sólo tiene más problemas que resolver, sino que cuenta con menos recursos para hacerlo. La reducción del gasto social y la consecuente cifra de

¹²⁰ *Ibid*, pp. 183-188.

mexicanos pobres y en extrema pobreza han sido los principales indicadores de esta situación.

- La agudización de la crisis y el carácter excluyente de las políticas de ajuste estructural para combatirla provocaron una creciente polarización de la población, restringiendo los canales de ascenso y movilidad social. Mientras una proporción creciente de mexicanos quede excluida de los beneficios del crecimiento económico, se generaron élites y mercados herméticos en los que se concentra la mayor parte del ingreso.
- La política social instrumentada en México durante el periodo 1988-1994 pretendió dar respuesta a este problema de legitimidad endeble, más que al problema de la pobreza; por ello trasladó su principal eje de acción de un sistema corporativo institucional a un programa público de asistencia focalizada. El repliegue del Estado ha significado una menor repartición de los recursos públicos y mayor selectividad en su distribución.
- El gasto social es un instrumento que, manejado adecuadamente, compensa las fallas del crecimiento en la distribución de los recursos, pero no puede reducirse a esta función marginal, ni constituirse bajo este criterio en la base de la política social. Considerando la escasez de recursos públicos, se debe determinar cuáles son los grupos específicos que demandan atención prioritaria, crear programas diferenciados para el ámbito rural, urbano y los grupos prioritarios por atender: mujeres, menores de edad, indígenas, trabajadores migratorios y jornaleros del campo.
- Desde una perspectiva macroeconómica, la reducción de la pobreza moderada implica crecimiento económico, mejoramiento de las condiciones laborales,

desarrollo de la infraestructura, control de precios y salarios, además de reestructuración de las condiciones de crédito. Sin embargo, en los últimos 15 años, la economía mexicana ha sido incapaz de crear el número de empleos suficientes para atender a la Población Económicamente Activa (PEA) que cada año busca incorporarse al mercado laboral (alrededor de un millón de empleos).

Como una conclusión general, Ruiz (2000), sostiene que la política social en México no tiene como primer objetivo resolver las manifestaciones de la pobreza y, mucho menos, sus causas estructurales. Su función como instrumento del Estado radica en reaccionar ante la presión social coyuntural, resarcir su déficit de legitimidad y compensar, en la medida de sus posibilidades lógicas internas, los efectos sociales negativos del desarrollo capitalista, por lo que no cabe esperar un cambio espontáneo en la definición de la política social y, como parte de ella, en los programas de combate a la pobreza en México.¹²¹ Por ello, es preciso dar a la política pública de atención social un carácter plural, intersectorial y regional, que conjunta, coordinada y eficazmente ofrezca respuesta a las demandas de bienestar social en un marco de crecimiento económico equitativo y sostenible.

3.13 Salud

En la política social el tema de la salud pública resulta trascendente en la contribución para el mejoramiento en las condiciones de vida de la población en general, pero en particular en las comunidades más vulnerables. Por ello, Arturo Vargas Bustamante (2002) hace una aportación relevante al observar el papel del Instituto Mexicano del Seguro Social

¹²¹ *Ibid*, p. xxi.

(IMSS) y las reformas implementadas desde 1995 para adecuar al IMSS a la complejidad de las nuevas realidades y contextos del nuevo siglo.

La Reforma de 1995 a los Servicios Médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social: una tarea pendiente. Arturo Vargas Bustamante, 2001

Las reformas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) prevista en la Ley del Seguro Social de diciembre de 1995 plantearon la transformación del Instituto en sus esquemas de financiamiento, organización y prestación de servicios. El espíritu que guió este conjunto de cambios fue el poder garantizar la provisión de los servicios del IMSS en el futuro, de acuerdo con el nuevo entorno nacional e internacional. También fue propuesto para superar paulatinamente el déficit de cobertura, eficiencia y calidad acumuladas en el pasado. Puede afirmarse, de acuerdo a Vargas (2002) que el cambio en el IMSS fue la reforma económica y social más importante realizada durante la administración 1994-2000, no sólo por la cuantía de los costos de transición, sino también por los beneficios esperados en el largo plazo.¹²²

El objetivo de este trabajo es analizar las modificaciones al Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM) como parte de las reformas del IMSS, desde una perspectiva de análisis de políticas. Por lo tanto, se ve qué tipo de fallas de mercado y de gobierno se han tratado de resolver con las modificaciones propuestas en 1995 a los servicios médicos del Instituto. En esta investigación se trata de mostrar que el autofinanciamiento de cada rama de aseguramiento en el IMSS y los cambios esperados en

¹²² Arturo Vargas Bustamante. *La reforma de 1995 a los servicios médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social: una tarea pendiente*. México, INAP, 2002, p. xxv.

la demanda (aumento de la cobertura y nuevo perfil demográfico/epidemiológico) hacen necesario incrementar la eficiencia de los servicios médicos del Instituto y procurar una mayor coordinación público-privada en el financiamiento y provisión de sus servicios de salud.¹²³

Las reformas al IMSS fueron de suma importancia, ya que éste es el organismo público que provee de seguridad social al mayor número de derechohabientes en el país y que actualmente es la organización más grande de México en política social en cuanto a su presupuesto de gasto y probablemente también en su ingreso. En concreto, dichas modificaciones al IMSS incluyen cambios trascendentes en los cuatro seguros que administra el Instituto y que abarcan la totalidad de sus funciones: el Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (SIVCM); el Seguro de Riesgo de Trabajo (SRT), el Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales (SGPS), y el Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM). Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:¹²⁴

- La reforma a los sistemas de seguridad social (salud y pensiones) es un asunto prioritario en todo el mundo. En los próximos años, será la política más importante que los gobiernos tendrán que promover en aquellos países donde la población mayor de 65 años es el grupo de edad que está creciendo más rápidamente. El esquema tradicional de seguridad social, originado en el siglo XIX, es inadecuado para responder a las necesidades futuras del país.
- Las modificaciones en el área de la salud de los sistemas de seguridad social han tratado de cumplir con tres objetivos: incrementar la eficiencia produc-

¹²³ *Ibid.*, p. XXIX.

¹²⁴ *Ibid.*, pp. 175-182.

tiva y dinámica de los seguros médicos; garantizar la equidad en el acceso y financiamiento de un paquete básico de prestaciones (las que tienen mejor relación costo-efectividad); y detener el crecimiento innecesario en costos. El mercado de la salud como es el que oferta el IMSS, a diferencia de otros, viola los supuestos básicos de la libre competencia.

- Las fallas del mercado (en los países donde predomina la provisión privada de servicios médicos) y las fallas de gobierno (donde predominan la provisión pública), así como los cambios demográficos, económicos y epidemiológicos, han inspirado reformas a los sistemas de salud en el mundo. En estas modificaciones se promueve una mayor injerencia de los gobiernos en el área de regulación, y de las organizaciones privadas como fuentes alternativas de financiamiento y provisión de servicios.
- En México, la seguridad social abarca prestaciones en dinero, atención médica y otras prestaciones en especie como las guarderías. Por décadas, el sistema de pensiones fue la fuente principal de financiamiento de los servicios médicos que se ofrecían a la población derechohabiente. Sin embargo, el incremento en el número de pensionados y la baja tasa de retorno de las inversiones realizadas hicieron que, con el tiempo, provocaron que se fueran agotando las reservas de los fondos de pensiones.
- Como parte de las reformas al IMSS se creó un nuevo sistema de pensiones basado en cuentas individuales y se reformó la estructura financiera del Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM). La rama de enfermedades y maternidad del IMSS había sido deficitaria desde su nacimiento. A partir de 1989, al prohibirse

los subsidios cruzados entre seguros del Instituto, se tuvieron que buscar alternativas de financiamiento de esta rama de aseguramiento para procurar su capacidad de respuesta en el largo plazo. Con la reforma al SEM en 1995, aumentó la participación del gobierno federal y se redujo la de los trabajadores y patrones como conjunto.

- El nuevo esquema de financiamiento probablemente reducirá las distorsiones económicas de los impuestos a la nómina y facilitará la recaudación. Aún así, todavía es incierto que estas modificaciones sirvan para cumplir con los objetivos de autofinanciamiento del SEM y con la estrategia de ampliación de la cobertura. En los años 2000 y 2001 se presentó un déficit importante derivado del alto costo laboral que el SEM tiene que enfrentar, así como del costo creciente de los insumos y tratamientos médicos, principalmente, de las enfermedades crónico-degenerativas y del sida. Al no poder introducir los co-pagos en el IMSS, en ese momento, el SEM tiene que financiar estas prestaciones en su totalidad.
- Dos de los aspectos más relevantes que no se tomaron en cuenta en la reforma de 1995, por un lado, el financiamiento de los servicios médicos para los pensionados y, por el otro, el régimen de jubilaciones y pensiones del IMSS. Ambos problemas ya están generando problemas financieros serios al SEM y las perspectivas de largo plazo son preocupantes por la magnitud del déficit esperado. En ese año, los pasivos del Instituto –los laborales– han superado los que en su momento acumuló el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) posterior a la crisis económica de 1995.

- La reforma financiera del SEM vino acompañada de una propuesta reformar la gestión interna de los servicios médicos del IMSS. Si se deseaba extender la cobertura, necesariamente se tenían que reducir los costos de operación del Instituto y había que regular el deficiente mercado privado de la salud para corregir las fallas del mercado y reducir el énfasis en los pagos directos. Al final, lo que se buscaba era una mayor coordinación entre el sector público y privado para extender, a bajo costo, los servicios de seguridad social a un mayor número de mexicanos.

Por último, concluye Vargas (2002) que a pesar de la relevancia de los cambios en el IMSS y del desarrollo del mercado de la medicina prepagada, todavía es necesario integrar otras reformas al conjunto de modificaciones al sector salud. En ese momento, los cambios en este sector han sido aislados y todavía se siguen presentando los inconvenientes inherentes a la organización vertical del Sistema Nacional de Salud.¹²⁵

3.14 Rendición de Cuentas y fiscalización

La rendición de cuentas y la fiscalización han cobrado un inusitado interés producto de la publicación de la Ley de Transparencia y Rendición de Cuentas (2001) y la creación del IFAI (2002), así como la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en Auditoría Superior de la Federación dentro del Poder Legislativo. Al respecto, Jorge Manjarrez Rivera (2003) estudia la relación entre la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública federal en el periodo 1997-2001. Por su parte, Nancy García Vázquez (2008), describe la relación existente entre la fiscalización superior mexicana en el contexto de los factores políticos de las

¹²⁵ *Ibid.*, p. 181.

entidades federativas y los partidos políticos. Por último, Luis Villalobos García (2009), encuentra una vinculación relevante entre la administración pública, la reforma y la rendición de cuentas en el ámbito de la policía.

La Construcción Democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2001. Jorge Manjarrez Rivera, 2002

La rendición de cuentas es un elemento fundamental de la democracia y a su vez, la adecuada fiscalización del uso de los recursos públicos fortalece la democracia. Rendir cuentas y fiscalizar es combatir la corrupción, mientras la corrupción subsista, no podrá alcanzarse un Estado plenamente democrático. A partir de estas consideraciones, Manjarrez (2003) intenta demostrar que para fortalecer la democracia en México, es necesario seguir avanzando en la rendición de cuentas y en la fiscalización de las cuentas.¹²⁶ La obra concibe a la rendición de cuentas como un elemento fundamental de un Estado democrático, porque hay un mandato del pueblo soberano y la fiscalización coadyuva a que se cumpla.

Un problema histórico en nuestro país es que, debido al sistema autoritario de gobierno, quienes administraron los bienes públicos, no aceptaron el derecho de la comunidad para conocer los resultados de su gestión y para reclamar eficiencia y efectividad. Como característica de la transición hacia la democracia, la exigencia ciudadana es que el gobierno, conjuntamente con la comunidad, diseñe los mecanismos y defina las reglas que permitan esa interacción entre administradores públicos y la sociedad misma. Se trata de informar lo que los

¹²⁶ Jorge Manjarrez Rivera. *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización de la administración pública de México: 1997-2001*. México, INAP, 2003, p. 12.

gobernantes hicieron o dejaron de hacer a propósito del mandato que la ciudadanía les concedió en el ejercicio del sufragio democrático, además, de rendir cuentas e informar sobre cómo se administraron y gastaron los recursos públicos para cumplir con los fines y objetivos derivados del mandato popular.¹²⁷

En términos generales en México existen dos niveles de fiscalización: el interno y el externo. El primero lo realiza en forma directa la Secretaría de la Función Pública –antes fue la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la llamada Secretaría de la Contraloría General de la Federación– esta actividad fiscalizadora es apoyada por las contralorías internas ubicadas en las entidades y dependencias del gobierno federal, mientras que en los poderes Legislativo y Judicial se lleva a cabo por sus respectivos órganos internos de control. Este tipo de control tiene la característica de ser previo, concomitante o posterior y está enfocado a revisar y ejercer control sobre las acciones de los funcionarios de las dependencias y entidades.

El otro nivel de fiscalización es el que realiza el Poder Legislativo sobre los otros dos poderes y órganos autónomos a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La función principal de esta entidad es revisar la Cuenta Pública que por ley presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, la cual comprende el ejercicio de recursos en toda la administración pública federal centralizada y paraestatal, así como los Poderes Legislativo y Judicial. El tipo de control es sobre hechos pasados, por lo que se denomina *ex post*. De este tipo de control externo trata el estudio. Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:¹²⁸

¹²⁷ *Ibid.*, p. 12.

¹²⁸ *Ibid.*, pp. 311-328.

- La función de fiscalizar al gobierno corresponde a la Cámara de Diputados. Esto ha reforzado el papel del Poder Legislativo como contrapeso del Poder Ejecutivo y, por ello, es posible afirmar que la creación de un sistema de fiscalización superior efectivo es un elemento fundamental de la modernización y del Estado democrático mexicano al fortalecer la división de poderes.
- Hasta antes de 1997 la imagen pública de la Cámara de Diputados había sido básicamente la de un organismo inoperante y alejado de las demandas ciudadanas. Por tanto, la Contaduría Mayor de Hacienda, tampoco tenía ninguna credibilidad, ya que además de estar sujeto a la total influencia presidencialista, no estaba respaldado por un marco jurídico adecuado para el cumplimiento eficaz de sus funciones.
- La entidad de fiscalización superior (EFS) es una institución que refleja el grado de democracia en los Estados modernos; entre más efectiva y autónoma sea aquella, más sólida será ésta. Un Estado no fiscalizado, o en el que esta función se realiza inadecuadamente, es un Estado autoritario, porque esconde a sus ciudadanos el uso de los recursos públicos.
- Los órganos de control interno constituyen un importante instrumento para la verificación de los actos administrativos de índole financiera y presupuestaria. Mediante su intervención pueden reducirse sustancialmente las irregularidades y vicios en los actos de los funcionarios públicos. En diversos países se observa cada vez más una mayor interacción entre los órganos fiscalizadores externos y los internos, tanto en el intercambio de información como en la aplicación de normas y técnicas de auditorías comunes.

- La labor de la Secretaría de la Función Pública (SFP) es limitada; al respecto uno de los principales argumentos es que ésta es “juez y parte” al estar integrada dentro del gabinete del Poder Ejecutivo. Así, el titular de la SFP es nombrado directamente por el Presidente de la República y puede ser removido por él, en el momento que lo considere conveniente. No tiene autonomía de gestión ni presupuestaria y, además de sus compromisos directos con el Titular del Ejecutivo, puede tener aspiraciones políticas propias con intereses ajenos a su función de control. Se considera que estos elementos son factores importantes que obstaculizan la función fiscalizadora imparcial que este organismo debe desempeñar.
- Por ello, en la obra se propone la creación del Tribunal de Cuentas de la Nación (TCN), que tendrá constitucionalmente todas las facultades de control previo y preventivo, hasta el concomitante y posterior de los actos administrativos, y la función jurisdiccional en sede administrativa sobre todo hecho o acto de los funcionarios públicos –incluidos el presidente– que produzca un daño patrimonial.

Por último, se afirma que el sistema centralista del poder en las entidades federativas debe acabarse. Para esto es necesario impulsar un nuevo federalismo y una auténtica división de poderes. En algunas entidades federativas del país todavía se observa la misma circunstancia que prevalecía en el ámbito federal: la presencia de un partido mayoritario y de un gobernador con poder plenipotenciario y facultades metaconstitucionales.¹²⁹

¹²⁹ *Ibid.*, p. 326.

Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México. Nancy García Vázquez, 2007

En la obra se discute la evolución del marco jurídico de la fiscalización superior a partir de aspectos no jurídicos que terminan por intervenir en su formalización, es decir, los factores políticos. Específicamente, se traslada al plano de la evaluación empírica una serie de discusiones teóricas acerca de la injerencia de los actores políticos en el diseño de los fundamentales y procedimientos legales que validan la fiscalización superior.¹³⁰ Las tensiones entre lo jurídico y lo político, determinan no sólo el diseño, sino también el desempeño de toda la administración pública, de lo local a lo nacional.

La principal aportación del trabajo de investigación es que muestra, por medio de un estudio de panel, que la integración partidista de cada uno de los estados determina el diseño de las leyes estatales de fiscalización superior.¹³¹

En el estudio de caso, se observa el diseño de las leyes de fiscalización de los estados mexicanos. Desde la aprobación de la ley que crea la Auditoría Superior de la Fiscalización (1999) y la Ley Federal Superior de la Fiscalización (2001), los estados han iniciado sus propios procesos de fiscalización de tal forma que las relaciones entre legisladores y burocracia están cambiando constantemente. El hecho de que haya un mayor control de la burocracia –vía la fiscalización– supone que los legisladores han tenido que especializarse en los procesos de supervisión de las cuentas públicas o han optado por crear organismos especializados.¹³²

La autora afirma que la fiscalización, sin abandonar el enfoque correctivo que tradicionalmente le ha caracterizado, debe orien-

¹³⁰ Nancy García Vázquez. *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México*. México, INAP, 2008, p. 23.

¹³¹ *Ibid.*, p. 23.

¹³² *Ibid.*, p. 27.

tarse hacia la prevención, cuya intención es evitar dispendios o desvíos de recursos, de tal manera que propicie la conducción legal, política y económica de la función pública. Con ello se ampliarán la confianza y la legitimidad que los gobiernos deben refrendar constantemente ofreciendo resultados tangibles y convincentes. Aunque existe un consenso político acerca de esta transformación, afirma García (2008) que en realidad los cambios no se han traducido en prácticas cuyo resultado final sea la eficiencia de la gestión pública. Por ello, actualmente se habla de la necesidad de un sistema homólogo de control sobre las finanzas públicas.¹³³

La creación de la Auditoría Superior de la Federación y sus repercusiones en la mayoría de las entidades federativas, cuyos poderes legislativos produjeron reformas para fortalecer el papel de las instancias de supervisión y control, fueron el primer paso para este efecto, y la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de mayo de 2008, lo que confirma un proceso irreversible. Así, dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:¹³⁴

- En el contexto mexicano, la discusión sobre la delegación que se define desde la legislación está sujeta a una triple tensión. Los ejecutivos disponen de amplias facultades legales y extralegales para incidir en ella. Los partidos políticos la utilizan como un medio para descalificar a su adversario. Los legisladores se orientan más por ambos factores, antes que por cumplir su función de contrapeso.
- En un contexto de normas reguladoras, el ordenamiento de la fiscalización superior es una prescripción que

¹³³ José R. Castelazo. Introducción. Nancy García Vázquez. *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México*. México, INAP, 2008, p. 19.

¹³⁴ *Ibid.*, pp. 183-192.

define los fundamentos y los procedimientos que le dan sentido. En los primeros se expresan el objetivo y los fines de la fiscalización: supervisión en el ejercicio y funcionamiento de los recursos públicos con base en principios de eficiencia, eficacia, racionalidad, equidad y transparencia. En los segundos, se especifican los instrumentos que permiten implementar la ley: integración del cuenta pública; investigación de los fondos a través de informes y documentos probatorios; revisión mediante la realización de auditorías, visitas domiciliarias e inspecciones; evaluación a través de mecanismos de desempeño, así como de sanciones y apercibimientos; y publicación por la vía de los informes anuales y el uso de canales comunicativos como la prensa o la internet.

- En el México reciente hemos tenido dos tipos de controles estatutarios en la materia que estudiamos. La Contaduría Mayor de Hacienda que mantiene la delegación –del control– en el Congreso ya que de ésta un órgano dependiente en términos de su capacidad de gestión interna y desempeño. La Auditoría Superior es un órgano externo, con autonomía lo cual implica que el Congreso ha delegado el control de la cuenta pública en esta institución. El Congreso la ha definido como una institución auxiliar pero le ha conferido la independencia para decidir sobre sus recursos financieros y humanos.
- Respecto a la hipótesis general se observa que la estructura política condiciona el diseño legal. La evidencia sugiere que los gobiernos unificados se muestran adversos a la transformación de sus instituciones.
- Los gobernantes de algunos partidos políticos influyen en el diseño de la calidad de las leyes a fin de

armonizarlas con la ley federal, pero este comportamiento sigue una lógica de partido. La excepción la constituyen los gobernadores del PRI quienes solo apoyan la modernización cuando enfrentan gobiernos divididos.

- Las legislaturas tienen un comportamiento que no depende de la estructura prevaleciente en los gobiernos estatales. La capacidad para ponerse de acuerdo sobre el contenido de los poderes estatutarios, implícitos en las leyes, es menor en los gobiernos divididos. Excepto en los que concierne al PRI, la evidencia sugiere que los legisladores se muestran proclives a adoptar leyes estatales homologables con las leyes federales.
- La importancia de los fundamentos no es la misma para los legisladores. En general, los partidos grandes tienden a fomentar la homologación de las leyes en materia de transparencia y a desincentivarla en lo concerniente a los reglamentos. Los partidos pequeños tienden a apoyar la modernización de las leyes en la mayoría de los rubros analizados. La estructura política y los partidos políticos definen el diseño de procedimientos legales. En general, en los gobiernos unificados se fomenta la definición de plazos de rendición de cuentas.
- La importancia de los procedimientos operativos no es la misma para los legisladores. En general, los partidos fomentan la actualización legislativa y la inclusión de términos que limiten la discrecionalidad en la interpretación de las leyes. Sin embargo, los datos también sugieren que la revisión de avances de gestión financiera, así como otros informes de evaluación preliminar son de poco interés para los legisladores.

- Los partidos fomentan la homologación de las leyes en ciertos aspectos de la ley, mientras que la rechazan en otros. El PRI fomenta la homologación en un aspecto (Transparencia) y la rechaza en cuatro (Reglamento, Medición, Revisión y Plazo). El PAN la fomenta en tres (Transparencia, Actualización y Glosario) y la rechaza en uno (Reglamento). El PRD la fomenta en seis (Autonomía, Transparencia, Actualización, Glosario, Medición y Plazo) y la rechaza en uno (Reglamento).

En suma y de acuerdo a lo anterior, García (2008) sugiere que hay un costo de aprendizaje entre el Ejecutivo y el Legislativo. Dado que los gobiernos priístas tienen más tiempo siendo gobierno, es probable que opten por la no delegación en una entidad de fiscalización superior. En contraste, y paradójicamente, el PAN y el PRD no fijan una postura común.¹³⁵

Administración Pública, Reforma y Rendición de Cuentas en la Democracia. Luis Villalobos García, 2008

Lo primero que tiene que decirse del libro es que se trata de una obra compleja. Maneja al menos 4 variables –administración, reforma, rendición de cuentas policial y democracia– todas ellas por demás difíciles, para comprender y explicar, así como encontrar un hilo conductor que las vincule.¹³⁶ Existen dos conceptos centrales en la obra. El primer concepto es “Administración policial” el cual es útil nos refiere el autor para “generar los referentes teóricos y pragmáticos para que las instituciones policiales fortalezcan sus capacidades de gestión, que tiene entre otros objetivos, asegurar que las policías cumplan con su mandato bajo referentes de legalidad, legitimidad y eficacia en su servicio”. El otro concepto es la “Rendición de

¹³⁵ *Ibid.*, p. 189.

¹³⁶ Luis Villalobos García. *Administración, reforma y rendición de cuentas policial en la democracia*. México, INAP; Instituto para la Seguridad y la Democracia, 2009.

Cuentas Policial” que se considera como un principio operativo que la policía implementa para transparentar sus funciones y generar procesos de retroalimentación.

En la introducción nos describe los esquemas metodológicos de su protocolo de investigación, hipótesis, objetivos, planteamiento del problema, pero destacan tres objetivos centrales de toda administración policial: 1) legalidad; 2) legitimidad; y 3) eficiencia del desempeño.

El libro cuenta con 8 capítulos y se encuentra estructurado –aunque el autor no lo haya dividido– en tres partes: 1) Los capítulos I (enfoque institucional para la reforma policial) y II (administración policial) como marco teórico; 2) los capítulos III (supervisión policial), IV (evaluación del desempeño policial), V (indicadores del desempeño policial) y VI (la institucionalización de la carrera policial) los atributos de la administración policial; y 3) capítulos VII (rendición de cuentas policial: mecanismo de combate a la corrupción y de aprendizaje institucional), VIII (instrumentación de sistemas de rendición de cuentas en instituciones de policía) y su proyecto para la propuesta para la rendición de cuentas policial.

Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:

- Una policía democrática y abierta es la que procura que sus respuestas, generadas a través del desempeño de sus policías, sean eficientes en favor del mantenimiento del orden público y de la solventación de las necesidades de seguridad del ciudadano, de esta manera, se requiere que el servicio policial sea definido como un sistema de respuestas institucionales a necesidades específicas de seguridad de la sociedad, directamente relacionadas con el trabajo policiaco.¹³⁷

¹³⁷ *Ibid.*, p. 56.

- Por su carácter eminentemente público y social, y sobre todo por ser una institución del Estado, la administración policial se diseña a partir de los elementos y el conocimiento teórico de la administración pública, particularmente en sus aspectos de gestión (manejo de lo público).¹³⁸
- La función policial debe realizarse a partir de tres referentes: 1) legalidad, estricto apego a la ley; 2) legitimidad, validación social del trabajo policial; y 3) eficiencia, función policial orientada a la consecución de resultados verificables empíricamente.
- Es estratégico y fundamental en la administración policial el subsistema de Rendición de cuentas, ya que a través de éste la policía puede identificar y enfrentar la brecha determinada entre los resultados del desempeño policiaco respecto a su mandato, además de cumplir con una condición de gobernabilidad, necesario para un Estado moderno y democrático.
- Los derechos humanos se establecen en el centro de la administración, el desempeño y la rendición de cuentas policial, y por tanto, una definición de eficiencia policial debe considerar explícitamente, el referente de los derechos humanos.
- La institucionalización de la carrera policial, lo cual genera certeza respecto a las consecuencias del servicio, en esquemas de estímulo y promoción con base en el mérito.¹³⁹ La profesionalización de la policía, que implica el desarrollo de habilidades, capacidades y destrezas, así como la modificación de la cultura

¹³⁸ *Ibid.*, p. 77.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 154.

policial, transformando el desempeño policial como un servicio ciudadano. Esto requiere la definición de los modelos educativos y académicos, así como las currículas correspondientes.

Para Villalobos (2009) el que las policías rindan cuentas de su actuación constituye una conquista democrática de la sociedad y no una concesión de los gobernantes, porque ello representa la efectiva capacidad de ejercer un control de la sociedad sobre las actividades de las policías y en general de sus representantes.¹⁴⁰

3.15 Desarrollo sustentable

El desarrollo sustentable como política pública es un tema que tiene relevancia en los tres niveles de gobierno. Dana Aly López Solís (2005) indaga sobre la sustentabilidad y la gestión de residuos sólidos urbanos en un estudio comparado de dos municipios del Estado de México: Naucalpan y Tlalnepantla. El tema del desarrollo sustentable se ha convertido en uno de los más relevantes en al agenda gubernamental mexicana.

Sustentabilidad Urbana y Gestión de Residuos Sólidos urbanos. Estudio Comparado entre los Municipios de Naucalpan y Tlalnepantla. Dana Aly López Solís, 2004

Uno de los grandes problemas de la agenda mundial actual es el medio ambiente, debido a la crisis que presenta y se manifiesta en la pérdida de la biodiversidad y de los recursos naturales, la deforestación, el cambio climático, la desertificación, la pérdida de suelos y la creciente escasez del suministro de agua para uso humano. Aunque el desarrollo sustentable puede llegar a considerarse como una moda, lleno de buenas intenciones, la cuestión de

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 173.

se plantea es que la calidad del ambiente es condición imprescindible para la generación de riqueza y de bienestar general. Por lo tanto, a mayor deterioro ambiental, menores posibilidades de mejora económica y calidad de vida.¹⁴¹

Asimismo, la cuestión ambiental revaloriza el papel del Estado y de sus instituciones, que están obligadas a crear e implementar mecanismos que detengan la degradación del medio ambiente, como una cuestión básica de sobrevivencia de la humanidad y para mantener la propia legitimidad del Estado. No obstante, en la atención a los problemas ambientales, la acción del Estado es insuficiente; una mayor integración de la participación de los sectores social, privado y público, de los diferentes órdenes de gobierno, es imprescindible.¹⁴²

Señala López (2005) que en esta revaloración del Estado en lo ambiental, el gobierno local resulta revitalizado, en razón de ser el que tiene mayor contacto con las necesidades más inmediatas de la comunidad. En este contexto, la magnitud del reto ambiental reclama que los gobiernos locales se fortalezcan a través del desarrollo de capacidades técnicas y organizacionales y con vínculos con otras instancias, tanto nacionales como internacionales para guiar y completar su actuar.¹⁴³

Así, los gobiernos deben dedicar cada vez más atención al problema del ambiente, puesto que de ignorarlo ponen en riesgo la habitabilidad y viabilidad de las ciudades, dando lugar a situaciones preocupantes de ingobernabilidad. Parte de los grandes problemas del ámbito ambiental que sufren las ciudades es la generación diaria de enormes cantidades de

¹⁴¹ Dana Aly López Solís. *Sustentabilidad urbana y gestión de residuos sólidos urbanos. Estudio comparado entre los municipios de Naucalpan y Tlalneptla*. México, INAP, 2005, pp. XIX-XX.

¹⁴² *Ibid.*, p. XXI.

¹⁴³ *Ibid.*, p. XXI.

residuos; para evitar que éstos inunden el espacio urbano, los gobiernos destinan una buena parte del presupuesto.

Esta investigación tiene como objeto de estudio, la gestión de los residuos sólidos urbanos (GRSU), en dos municipios de Naucalpan y Tlalnepantla, en el Estado de México. Tiene como objetivo específico identificar las principales características de la política y la gestión ambiental en cuanto al manejo de los residuos sólidos urbanos, en los municipios estudiados, a fin de determinar cómo se lleva a cabo la implementación de una política en términos de sustentabilidad y de buen gobierno, durante el periodo de 2000-2003.¹⁴⁴

Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:¹⁴⁵

- La Gestión de Recursos Sólidos Urbanos (GRSU) depende en gran medida de las condiciones de cada territorio. En Japón debido a lo limitado de su territorio ha dado prioridad a la incineración de los residuos en lugar de la construcción de rellenos sanitarios. En cambio otros países con mayor extensión territorial como Estados Unidos siguen privilegiando la construcción de rellenos sanitarios.
- En México, como tema de la agenda ambiental, la GRSU arroja pocos resultados en comparación con otros temas. Pues en la mayor parte del país, a la GRSU se le considera como parte del grupo de los servicios públicos básicos, enfocándose a las actividades de barrido y recolección, sobre alternativas de corte ambiental encaminadas a minimizar el impacto negativo de los RSU.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. XXII.

¹⁴⁵ *Ibid.*, pp.145-151.

- En México, los gobiernos locales como responsables de operar el sistema de aseo urbano, buscan asegurar la regularidad del servicio de barrido y recolección. Los últimos aspectos que llegan a ser adoptados son el reaprovechamiento y la disposición final adecuada; así, es habitual la proliferación de tiraderos a cielo abierto.
- Como factores por los cuales la GRSU en México debe su ineficiencia se puede enlistar: la escasa cultura cívica y ambiental, los esquemas de producción y consumo, los intereses económicos que giran en torno al manejo de los residuos y de carácter político administrativo, a la insuficiencia coordinación entre los gobiernos, locales, estatales y federal.
- En el ámbito local se encuentra capacidades limitadas, lo cual en gran parte se explica por el centralismo del sistema político mexicano, el cual minimizó la importancia de los municipios y de sus gobiernos; como resultado de ello, los gobiernos locales carecen de la suficiente capacidad técnica, financiera y organizacional, para hacer frente a los retos de sus comunidades.
- También es común que, durante el periodo de gestión municipal, de tres años, los gobiernos emprendan acciones que les representen una mayor rentabilidad política; en lugar de emprender acciones dirigidas a atacar las causas de los problemas. Con el claro objetivo de continuar en el poder.
- Otra razón del atraso en el tema de los residuos es la insuficiente intervención en el asunto por parte de los gobiernos estatales y federal, puesto que la competencia de los gobiernos estatales estriba en controlar la

generación de los servicios no peligrosos del sector industrial, comercial y de servicios.

- Se puede aseverar que la mejora sustantiva del GRSU depende en gran medida del fortalecimiento y desarrollo de capacidades de los gobiernos locales. Debe tomarse en cuenta, es de índole técnico-administrativa con la reestructuración del sistema de aseo urbano; esto involucra el diseño de rutas, la mejora del equipo de recolección, la instauración de programas permanentes de mantenimiento y reparación de equipo, el saneamiento de tiraderos y la implementación en su funcionamiento de medidas más amigables ambientalmente. Otro aspecto es el fortalecimiento de los gobiernos locales que tienen que ver la capacidad de involucrar a los diversos actores en la planeación y toma de decisiones, gobernanza, relacionada con el manejo de residuos.
- Para la responsabilidad compartida de los diversos actores de la sociedad en el manejo de los residuos, la premisa básica es entender que cualquier producto conlleva un costo que no se limita a la extracción de la materia prima, a la producción, a la distribución, sino que después de ser consumido, ya como desecho también significa un costo su eliminación que no corresponde únicamente al sector gubernamental absorber.

Concluye que con la nueva Ley General para la Previsión y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR) se vislumbra una orientación más ambiental en el manejo de los recursos con apego a criterios de eficiencia ambiental, viabilidad tecnológica y factibilidad económica.¹⁴⁶

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 150.

3.16 Administración municipal

La administración en el nivel municipal ha recibido dos distinciones con temas que son inherentes en su desarrollo administrativo. Juan Poom Medina (2007) realizó un estudio de las innovaciones en los municipios mexicanos dentro del Premio Gobierno y Gestión Local, para describir sus aportaciones y limitaciones. También, Alberto Villalobos Pacheco (2010), estudió la aplicación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en el ámbito federal, para realizar una propuesta de su implementación en los gobiernos locales.

La revolución silenciosa en la gestión pública local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos, 2000-2004. Juan Poom Medina, 2006

El libro aborda parte de la agenda de cambios que presentan los gobiernos municipales de México: la innovación en la gestión pública local. Su objetivo principal es estudiar los factores que se asocian al número de programas de innovación de los municipios participantes en el Premio Gobierno y Gestión Local que convoca el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), a los municipios mexicanos.

El objetivo del estudio es el análisis de la evolución de los programas de innovación en la gestión municipal en México, considerando sus características a partir de analizar las bases de datos que se han generado sobre el tema. También presenta un estudio comparado tomando en cuenta los premios de otros países. Un último objetivo específico es el estudio de un caso, el municipio de Aguascalientes, que muestra más claramente el mecanismo a través del cual la innovación se relaciona con las variables que se estudian en el periodo de 2000 a 2004.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Juan Poom Medina. *La revolución silenciosa en la gestión pública local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos 2000-2004*. México, INAP, 2007, p. XV.

En el periodo en que se realiza el estudio, más de 1,700 programas provenientes de municipios grandes, medianos, pequeños, con filiaciones políticas distintivas, diversos grados de marginación, distintos Estados del país, forman el mosaico de prácticas exitosas. Cada programa es particularmente relevante, por lo que es conveniente que sean analizados de manera individual y específica.

Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:¹⁴⁸

- La innovación en la gestión de los municipios mexicanos todavía se encuentra en proceso de crecimiento debido a los cambios que se perciben en la vida local, y a los múltiples ángulos desde donde se puede observar esta porción de la realidad. Las lecciones de esta revisión de la literatura muestran que los estudios sobre innovación han dado un salto importante al pasar del análisis de los estudios en organizaciones privadas al análisis de las organizaciones públicas.
- Los municipios mexicanos pueden entenderse como organizaciones estructuradas, donde los procesos de innovación reconfiguran institucionalmente la vida interna y generan incentivos para buscar mejores resultados a través de mecanismos como la búsqueda de la calidad en el gobierno y la eficiencia.
- Las prácticas innovadoras se desarrollan en un contexto de ampliación de la agenda de políticas donde los municipios han dejado de ser los tradicionales prestadores de servicios públicos, para convertirse en organizaciones estratégicas de cambio y de acción de gobierno.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 161-166.

- Otra conclusión se refiere a la relación positiva y significativa que existe entre la variable transferencia de recursos federales que llegan a los municipios y el número de programas novedosos que se implementan. Sin embargo, la evidencia demostró que el impacto de la variable explicativa no es muy sugerente.
- La evidencia sugiere que el liderazgo de los alcaldes, medido a través de la escolaridad, es un factor importante que influye en el número de adopción de innovaciones en los municipios. Este dato es revelador de la capacidad creativa para implementar programas en un contexto complejo y precario como son los municipios mexicanos. De esa forma, los argumentos sobre el liderazgo de los alcaldes que sugiere el Banco Mundial a partir de la observación y estudio que hicieron para algunos países de América Latina, también se cumple en el caso de México.
- Los resultados señalan que existe una relación positiva y significativa entre la variable tamaño del municipio y número de programas innovadores. Aunque el impacto de la variable tamaño del municipio no es muy sugerente en el modelo, las evidencias en las bases de datos muestran que los municipios con más desarrollo y dinamismo económico tienden a innovar. Este argumento puede situarse en el carácter urbano-rural de los municipios.
- Otra conclusión del análisis es el hallazgo que se encuentra entre la variable índice de marginación municipal y el número de innovaciones. El resultado del análisis sugiere que efectivamente la marginación municipal inhibe fuertemente el número de adopciones. Esto genera un par de cuestiones. Por un lado,

que la capacidad creativa de los alcaldes es una condición importante pero no es suficiente para implementar ideas novedosas. Si existe un contexto que incentive las ideas novedosas, muy probablemente puede haber éxito en llevar a cabo un número importante de programas.

Los hallazgos en el estudio de caso permiten sugerir que buscar gobernar con eficiencia y calidad ha tendido efectos muy positivos tanto para los ciudadanos como para los actores políticos. Por una parte, con los parámetros de eficiencia y calidad han logrado obtener un grado de satisfacción alto en los ciudadanos que ha sido medido a través de distintas evaluaciones, por otro, esa satisfacción le ha permitido obtener un capital político a los actores políticos y administrativos para seguir refrendando el poder en las urnas.¹⁴⁹

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: una propuesta para los gobiernos locales. Alberto Villalobos Pacheco, 2009

En esta obra el autor afirma que la administración federal encabezada por Felipe Calderón (2006-2012), se ha iniciado la visión de fomentar en el Estado mexicano una administración pública orientada hacia los resultados. Este proceso se institucionaliza jurídicamente en diversas leyes reformadas desde inicios de su mandato presidencial. Basados en estas modificaciones jurídicas, la herramienta que sostiene el proceso de modernización administrativa y de la gestión para resultados que se está implementado es la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).¹⁵⁰

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 166.

¹⁵⁰ Alberto Villalobos Pacheco. *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: una propuesta para los gobiernos locales*. México, INAP, 2010, p. 24.

El SED es un modelo de gestión que establece las directrices para que el gobierno federal evalúe sus programas, políticas y el desempeño de las instituciones, además de que establece las estructuras de gobierno que llevarán a cabo este proceso modernizador. Entonces, uno de los aspectos primordiales de este proceso de modernización administrativa en México es la pertinencia para que los tres órdenes de gobierno evalúen su administración en base a resultados.

Partiendo de lo anterior y ante el contexto de la crisis prevaleciente en nuestro país y sus consecuencias en un nivel local, se presenta la necesidad de un rediseño en el enfoque actual de administración municipal; el cual, no ha contribuido a promover un mayor crecimiento y desarrollo en la nación. El cambio definido parte de la idea de fomentar en su gobierno una cultura y gestión orientada hacia resultados e impactos sociales, aunado, a su respectiva evaluación del desempeño y visión hacia el desarrollo sustentable. Esto se deriva ante la inminente necesidad de que los gobiernos municipales de México fortalezcan sus capacidades institucionales ante un escenario de crisis económica y puedan actuar con mayor eficiencia, eficacia y desde este nivel de gobierno fomenten la creación de impactos sociales.¹⁵¹

El objetivo del autor es analizar la importancia y retos en materia de gestión del SED para su implementación efectiva en los gobiernos locales mexicanos. Por ello, parte del supuesto de que para hacer efectiva la implementación efectiva del SED en los gobiernos municipales mexicanos, implica un federalismo más eficaz y un rediseño institucional de los gobiernos locales.

Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:¹⁵²

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 25.

¹⁵² *Ibid.*, pp. 251-256.

- Con la administración federal que encabeza Felipe Calderón se institucionaliza jurídicamente el proceso de evaluación del desempeño en México. Se establece la herramienta con que será medida la gestión gubernamental en el ámbito federal: el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). El SED cumple con los elementos necesarios para fomentar una mayor capacidad institucional en nuestro país.
- Como primer punto se analizó la evaluación de los programas y políticas mediante indicadores estratégicos. Una segunda parte fue la evaluación de la gestión interna mediante el PMG y sus respectivos indicadores de gestión. Los componentes anteriores se engloban en el marco de la gestión y el presupuesto con orientación a resultados, los cuales son el pilar de las actuales modificaciones administrativas en México. Sin embargo, uno de los retos del SED es el de realizar verdaderas y objetivas evaluaciones en ambos niveles de gestión (institucionales, programas y políticas) y a su vez, lograr la articulación de estas modalidades.
- La hipótesis de este trabajo, de acuerdo a Villalobos (2010), se fundamenta, en el sentido de que la implementación efectiva del SED en un ámbito municipal implica un federalismo más eficaz y un rediseño institucional del gobierno local. Se requiere de un rediseño en su administración para llevarlos eficazmente a la práctica.
- Se requiere una alineación municipal que esta orientada a resultados. Este es el pilar del rediseño municipal; donde el escenario local forme parte de esta cultura organizacional orientada a logros de impactos para la comunidad. Sin embargo, como la experiencia

internacional lo demuestra, la introducción de la gestión por resultados es un proceso gradual que requiere de un acompañamiento sostenido al más alto nivel para su maduración y sostenibilidad.

- El autor plantea que el gobierno federal se dé un momento de análisis y reflexión, para determinar cuál es el rumbo a seguir. Aunque se realizado logros importantes en distintos modelos de gestión en el ámbito local, es completamente claro que se requieren cambios institucionales de fondo. Se requiere rediseñar la gestión municipal en búsqueda de que el municipio mexicano fortalezca sus capacidades institucionales y sea un detonador del desarrollo regional.
- Se ha destacado el rediseño que deben ejecutar los gobiernos locales para incrementar sus capacidades institucionales, pero además de este cambio, es necesario que el gobierno federal disminuya sus tendencias de control, su excesiva normatividad y que impulse una política intergubernamental más eficaz, donde pueda considerarse al municipio como un factor elemental para el desarrollo integral de la nación. “Por tanto, no es sólo trabajo del gobierno local, sino también implica una gobernanza más eficaz del gobierno federal mexicano”.¹⁵³

Concluye Villalobos (2010) que en la obra se destaca la agenda estratégica para el futuro inmediato y de largo plazo en los municipios del país, donde la prioridad de los gobiernos locales en México es iniciar con la gestión por resultados en su gobierno, considerando la participación académica-científica en la estructura gubernamental y en las acciones de gobierno,

¹⁵³ *Ibid*, p. 256.

factor principal que permitirá desarrollar nuevas acciones locales que generen mayor bienestar y competitividad, siendo estos elementos del desarrollo sustentable.¹⁵⁴

IV. Aportaciones del Premio INAP al estudio del objeto de la Administración Pública

Mientras que en el aparatado de aportaciones por objeto de estudio –actividad– se encuentran 32 investigaciones que han realizado contribuciones relevante al campo disciplinario, por su parte, en el apartado de estudio del objeto –disciplina– sólo se encuentran 3 trabajos relevantes. Sin embargo, dichas investigaciones son de un enorme aporte teórico e histórico que indudablemente son referencias para el estudio de la disciplina en nuestro país. Son obras cimeras en su orientación, en su argumentación cognoscitiva, en los temas que abordan y en las aportaciones que lograron exponer. Ver cuadro No. 4.

Cuadro No. 4
Premios INAP por estudio del objeto

Autor	Obra y año
Estudio del objeto	
Teoría de la administración pública	
Omar Guerrero Orozco	La administración pública del Estado capitalista. 1978
Historia administrativa	
José F. Fernández Santillán	Política y administración pública en México (1934-1978). 1979
Teoría del Estado y la administración pública	
José Luis Ayala Espino	Límites del Mercado. Límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado. 1991

Fuente: Elaboración propia.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 256.

Existen dos trabajos de construcción teórica excepcional. El de Omar Guerrero (1981) quien aporta elementos teóricos e históricos para descubrir la naturaleza de la administración pública en el capitalismo. Además, el de José Luis Ayala Espino (1992) quien con la andamiaje intelectual del nuevo institucionalismo económico logra un análisis integral entre el mercado y el Estado, así como sus efectos en la administración pública. Por último, existe la aportación al análisis histórico de José F. Fernández Santillán (1980) para explicar la evolución histórica de la administración pública en el periodo 1934-1978, etapa relevante en la evolución y desarrollo de la actividad gubernamental.

4.1 Teoría de la administración pública

La teoría de la administración pública en el mundo recibió con la obra de Guerrero (1981) una significativa aportación al conocimiento de la conceptualización, naturaleza, organización y funcionamiento de la administración pública en el sistema capitalista. La obra tuvo alcances iberoamericanos, en donde se enseñanza la disciplina como campo profesional.

La administración pública del Estado capitalista. Omar Guerrero Orozco, 1978

No hace mucho tiempo, en México la administración pública era todavía entendida como un ejercicio práctico alejado del pensamiento científico. Guerrero se ha empeñado durante más de tres décadas en pro de la reivindicación científica de la administración pública como campo de estudio sistematizado. En particular, *La Administración Pública del Estado Capitalista* (1981),¹⁵⁵ es calificada por Mariano Baena del Alcázar como “(...) la obra quizás más importante en lengua española desde

¹⁵⁵ Omar Guerrero. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Barcelona, Fontamara, 1981.

una perspectiva marxista”.¹⁵⁶ Se trata de su tesis doctoral, a lo que su director de tesis decía sobre esta obra:

Los interesados en el tema confiamos que este trabajo trascienda las fronteras de nuestro país. Sin optimismos exagerados estamos seguros que ello habrá de ocurrir. Queda la gran satisfacción para los latinoamericanos en general, los mexicanos en particular y sin duda para el propio Omar Guerrero, que de este país haya surgido el primer cuestionamiento a la teoría de la administración pública que por años exportaron los países hegemónicos del capitalismo mundial. Quizás así tenía que ser.¹⁵⁷

Con esta obra, Guerrero (1981) avanza en el conocimiento de la administración pública, pero desde la perspectiva del Estado capitalista, por lo que describe su naturaleza política. Para el autor, la administración pública es una instancia que se encuentra situada entre el Estado y la sociedad, por lo que sirve de mediación política y administrativa.

El estudio de la administración pública implica, de hecho, dos dimensiones de conocimiento: por un lado, la identificación y definición de las relaciones sociales concretas plasmadas en la acción gubernamental, es decir, el *objeto de estudio*; por el otro lado, la sistematización y explicación de las categorías y conceptos que brotan de esas relaciones, o sea, el *estudio del objeto*. Por tanto, con el mismo término, administración pública, se ha hecho tradicionalmente referencia por igual al objeto y al estudio de la administración pública, identificación semántica que impide distinguir materia y disciplina.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Mariano Baena de Alcázar. *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid, Tecnos, 1990, Volumen I, p. 36.

¹⁵⁷ Octavio Rodríguez Araujo. “Prologo”. Omar Guerrero. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Barcelona, Fontamara, 1981, p. 13.

¹⁵⁸ Omar Guerrero. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Op. cit. p. 19.

El trabajo aborda tres grandes problemas en el estudio de la administración pública.¹⁵⁹ Primero, un problema fundamental consiste en las discrepancias y polémicas en torno a la ubicuidad disciplinaria de la Administración Pública, cuestión que ha adquirido una doble dimensión: ausencia de definición y no identidad. Como si se tratara de una tierra de nadie, la Administración Pública ha sido reclamada como un campo de estudio de distintas disciplinas y, con este propósito, le han ofrecido su tradición académica y su instrumentación metodológica. Así, se ha podido observar a la sociología, la economía, la ingeniería, el derecho y otras más, reclamar la propiedad del estudio de la Administración Pública.

En segundo lugar, la investigación tiene como propósito suministrar evidencias históricas sobre la formación de la administración pública capitalista. Es muy frecuente que los publiadministrativistas formulen visiones abstractas y ahistóricas del origen y desarrollo de la administración pública, aludiendo situaciones “robinsonianas” desligadas de cualquier comprobación empírica. Carentes de una perspectiva histórica, los pensadores atribuyen el origen de la administración pública a la simple convivencia humana y confunden la interdependencia social de los pueblos primitivos con la cooperación con la cooperación que se desprende de la concurrencia de trabajadores reunidos en una actividad productiva, propiamente capitalista.

Por último, un tercer objetivo es lo que concierne a la administración pública como dominio político y dirección administrativa. Guerrero (1981) propone una visión integral de la administración pública como dominio político y dirección administrativa, es decir, un acercamiento en el cual se observa a la vez el carácter político y administrativo que encierra la acción gubernamental. “Sólo en la medida en que la administración

¹⁵⁹ *Ibid*, pp. 20-26.

pública conserva su unidad política y administrativa, podemos observar con claridad su objeto de estudio en el poder ejecutivo, y lo que es más importante, podemos identificar *gobierno, administración pública y poder ejecutivo*, independientemente y consideraciones que se puedan atribuir a cada concepto”.¹⁶⁰

La obra se resume en tres grandes propósitos: 1) resolver el problema de ubicuidad disciplinaria de la Administración Pública, como campo de estudio; 2) aportar evidencias históricas sobre la formación de la administración pública a fin de precisar las fronteras de su campo de conocimiento; y 3) precisar la doble naturaleza de la Administración Pública como política y administración, identificando la unidad de su objeto de estudio en el poder ejecutivo. Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:¹⁶¹

- El modo de producción capitalista está caracterizado por la división de la sociedad y el Estado, división cuyos orígenes se encuentran en la destrucción del feudalismo y la abolición, por tanto, de aquello que lo caracterizaba: la identidad de la sociedad y el Estado.
- La burguesía coexistió en santa paz con la nobleza real, en tanto la monarquía absoluta cumplió la función de expropiar el poder feudal. La supremacía política, no obstante, se encontraba inclinada del lado de la nobleza que, por esto, estaba en posesión de los cargos administrativos de las instituciones políticas burguesas. El modo de producción capitalista implica una estructura económica dinámica y favorable que, como suelo fértil, hace florecer la centralización política y administración.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 25.

¹⁶¹ *Ibid.*, pp. 243-266.

- Si el poder legislativo es el atizador del fuego de la lucha de clases, el poder ejecutivo es su extintor. El poder ejecutivo detenta al ejército, a la policía, a los medios de violencia del Estado, cuya finalidad consiste en mantener el orden, a saber, el orden burgués. Los medios de represión del Estado limitan la capacidad de acción del proletariado y posibilitan la salvaguarda de la “paz social” tan necesaria para la sociedad burguesa. En la medida en que el ejecutivo pueda reprimir el poder de las clases dominadas, garantizará en el seno del Estado la unidad política de las clases dominantes.
- El fortalecimiento del ejecutivo frente al legislativo implica el fortalecimiento del Estado frente a la sociedad; significa la supremacía de la delegación ejecutiva del Estado, frente a la delegación legislativa de la sociedad. En suma, es el fortalecimiento de la autonomía del Estado frente a la sociedad. A partir de este momento, ejecutivo fuerte es sinónimo de Estado fuerte.
- El fortalecimiento del ejecutivo dentro del régimen político del Estado capitalista, lleva aparejada la concentración en sus manos de las atribuciones ejecutivas, es decir, la administración pública como capacidad de acción del propio Estado. La administración es la última institución del Estado capitalista en la que se perciben los estertores precapitalistas, la última en aparecer en toda su desnudez como objeto de estudio cuya expresión abstracta representa con toda pureza, plenitud y fidelidad el hecho real: la acción del gobierno como relación entre el Estado y la sociedad.
- Europa es la cuna del estudio de la Administración Pública. Aunque Francia es el primer país donde se evidencia y consume la división del Estado y la so-

ciudad –y por tanto el ejecutivo se concentra como institución sustancial y diferenciada– el estudio de la Administración Pública no tiene un desarrollo como disciplina académica. Es en Estados Unidos donde se inaugura la Administración Pública como disciplina que estudia la acción gubernamental, como un campo distinto de conocimiento, pero situado en el marco más comprensivo del estudio de la política.

- En Estados Unidos presenciamos una relativa atenuación de los poderes del ejecutivo, pero presenciamos también su superación completa como institución del Estado. Este es el origen de la miopía de los publiadministrativos norteamericanos, quienes no comprendieron la dualidad legislativo-ejecutivo y la sustituyeron por la dicotomía política-administración, dicotomía inspirada en una deformación de aquella dualidad convertida en tema de estudio en Europa hasta el siglo pasado, pero no en Estados Unidos.
- Puede concluirse que aunque el estudio norteamericano de la Administración Pública tiene como base acontecimientos domésticos, también recibió una influencia muy grande desde el otro lado del Atlántico. El estudio de la Administración Pública en los Estados Unidos durante los siglos XVIII y XIX no podía ser la expresión abstracta de una realidad que aún no aparecía: el ascenso y consolidación del ejecutivo. Pero el estudio en el siglo XX no es tampoco la expresión abstracta de una realidad, la dualidad legislativo-ejecutivo, sino la formulación ideal de una situación igualmente legal: la disociación de la política y la administración pública.
- Los publiadministrativistas norteamericanos tienen el mérito de haber desarrollado, hasta su límite lo que

hoy conocemos como disciplina de la Administración Pública; es decir, el estudio de la disociación o la confusión de la Administración y la política. En otras palabras, a ellos se debe el nacimiento tardío y la muerte prematura de la Administración Pública como estudio exclusivo de la relación de la administración con la política.

Concluye Guerrero (1981) que al margen de una disciplina tal, hay un objeto de estudio en espera de ser tratado. La clave está dada: comencemos por la división Estado-sociedad, sigamos por el régimen político bipolar y finalicemos con el ejecutivo como mediación. Esta es la base de una verdadera reorientación del estudio del objeto; del estudio del objeto en relación con el objeto de estudio.¹⁶² Una obra de notable argumentación para ubicar teóricamente el lugar de la administración pública dentro de las Ciencias Sociales, como una disciplina con objeto de estudio y estudio del objeto propio e independiente que tiene una identidad propia.

4.2 Historia administrativa

Una aportación histórico-administrativa a la evolución de la administración pública nacional en el periodo 1934-1978. Se trata de una de las primeras obras en la que la historia aporta método, fuentes y sistematización para conocer de manera más profunda el devenir de la actividad organizadora del Estado, la administración pública.

Política y administración pública en México (1934-1978).
José F. Fernández Santillán, 1979

Un especialista que aportó al estudio de la administración pública desde su perspectiva histórica fue José Fernández Santillán, con su obra *Política y Administración en México*

¹⁶² *Ibid*, p. 257.

(1934-1978).¹⁶³ Investigación que resulta relevante en la administración pública mexicana, debido a que explora una etapa fundamental del papel del Estado y la ampliación de su intervención económica bajo el estigma de la rectoría del Estado en nuestro país.

El autor propone un análisis retrospectivo, para observar las características y principios que distinguen a la administración pública mexicana, y que pueda, servir para prevenir los rumbos que tomarán las instituciones gubernamentales, ello a partir del materialismo y el pensamiento clásico de la Ciencia Política. Para quienes piensan que en el mundo moderno, la respuesta a las incógnitas del futuro, están en las computadoras y el conocimiento técnico-cibernético, esta obra sugiere anteponer el replanteamiento de las fuentes originales de la teoría del Estado, que sirven para ubicar correctamente el papel de la administración pública en el contexto y desarrollo del Estado moderno.¹⁶⁴

El Estado mexicano emerge como una entidad poderosa en razón de la fuerza social que hereda de la lucha armada: la movilización de masas organizadas en torno a la figura del Estado tiene su punto nodal en la administración cardenista. En un principio pensábamos emprender el estudio a partir de 1940, o sea, al finalizar la gestión de Cárdenas, pero fue necesario retroceder hasta 1934, en virtud de que la historia contemporánea de México y de su Administración Pública tiene sus raíces más profundas en dos hechos: la Revolución Mexicana y su periodo de consolidación e institucionalización: el cardenismo. Con ello puede reafirmarse la idea de que la construcción definitiva del Estado viene después de haber triunfado los movimientos revolucionarios.¹⁶⁵

¹⁶³ José Florencio Fernández Santillán. *Política y administración en México (1934-1978)*. México, INAP, 1980.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 17.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 18.

Para Fernández (1980) en México, la alianza de clases y la subordinación de todos los sectores a la política gubernamental son factores que coadyuvaron a forjar una administración pública poderosa derivada de un Estado poderoso, sustentado en una política de masas. La sociedad se organiza y fortalece para encontrar en la unidad del Estado un proyecto coherente de desarrollo nacional. De 1934 a 1940 este es el gran objetivo, que encontrará su continuidad y complemento en la *industrialización* marcada como el eje de la actividad en la década de 1940.

La administración pública mexicana es una administración dinámica que tiene una gran flexibilidad y que penetra en campos heterogéneos para romper los obstáculos que se ponen a la expansión del capitalismo dependiente. Así, la administración pública es un fenómeno antiguo que tiende en nuestro tiempo a cobrar una influencia determinante en los acontecimientos políticos; su conocimiento resulta necesario que nunca para poder comprender su papel dentro del Estado y la relación que guarda con la sociedad.¹⁶⁶

Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:¹⁶⁷

- El Estado nacido del triunfo revolucionario, es un estado de masas que logra, captar y hacer suyas las demandas que dieron origen al movimiento armado. Es un Estado que logra aparecer como la fuerza mayor, capaz de organizar y dar cauce a todo un proyecto político y social. Al triunfo armado prosigue la tarea de conformar y controlar los grupos que intervinieron en la derrota del antiguo sistema; labor difícil que implica la pacificación del país y a la vez el señalamiento de nuevas directrices que superaran al porfiriato.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 19.

¹⁶⁷ *Ibid.*, pp. 141-143.

- Del movimiento armado a la institucionalización, media un periodo de conformación e integración de los grupos regionales y de las grandes masas en torno a un solo esquema organizativo. La constitución de 1917 por ella solo no podía modelar los propósitos contenidos, había todavía que pasar por el periodo de aglutinamiento para favorecer la unificación y la necesaria aparición del Estado nacional.
- En el periodo cardenista, a las grandes movilizaciones de masas corresponde de igual forma la institucionalización del poder estatal, empieza así a definirse el brazo de acción del Estado, el poder ejecutivo, la administración pública. A la cabeza de todo esto el Presidente de la República figura suprema del nuevo régimen.
- La administración pública se desarrolla fundamentalmente en el cardenismo en donde son organizados el Estado y la sociedad bajo las condiciones derivadas de las luchas precedentes.
- A diferencia de los gobiernos anglosajones, los cuales tienen bien delimitadas sus funciones sujetadas a reglas estrictas de actividad, las administraciones de origen hispánico conservan la herencia difusa en su actuación, es decir, los órganos de gobierno tienen un amplio poder discrecional; se les señala un campo de actividad pero están facultadas para penetrar donde juzguen conveniente, en provecho del desarrollo económico y social.
- A través de unidades colectivas es por donde la administración pública adquiere contacto con las masas: diversas instituciones se especializan en la conducción: los bancos agrícolas, algunas secretarías de es-

tado, las instituciones de seguridad social, entre otras. Esto permite afirmar que la línea de masas no es privativa del gobierno cardenista, sino conducta de todo el régimen de la revolución, es una característica de primer orden del Estado posrevolucionario.

- Aunque con ciertos antecedentes de la década de los treinta, la industrialización es declarada como el propósito central a partir de la administración de Avila Camacho. La miseria y el atraso no podían ser resueltas más que por medio de la industrialización; el desarrollo económico de México tiene a la cabeza del Estado y sus instituciones, el crecimiento de los grandes complejos fabriles.
- Es posible observar con claridad, como a una determinada fase o periodo del proceso de industrialización, correspondió a un reacomodo de las instituciones públicas por medio de las leyes de secretarías y departamentos de Estado: en el cardenismo, por ser ésta una época de consolidación de instituciones, se dieron tres leyes, 1934, 1935 y 1939, posteriormente, al término de la segunda guerra mundial, en 1946, aparece otra ley para definir la estructura gubernamental dentro de las condiciones de la posguerra. En 1958 la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado va aparejada con la puesta en práctica del modelo de desarrollo estabilizador y es hasta 1976 cuando tiene lugar un replanteamiento general de la administración pública, tanto central como paraestatal.
- La administración pública mexicana, sobre todo en el sector paraestatal, creció de manera agregativa y sin una planeación previa lo que ocasionó, problemas de control y verticalidad estatal. Hubo intentos de controlar y definir programas coherentes para este sector y poderlo así integrar a las políticas del sector

central. Desde 1946 existen estos propósitos que chocaron con la magnitud y heterogeneidad. Dentro de estos planteamientos se dieron intentos por llevar a cabo una planeación general para la administración pública, cuyo esfuerzo más importante fue la acción de la Comisión de Inversiones que posteriormente dio lugar a la Secretaría de la Presidencia.

- La autoridad presidencial quedó afectada por ser materialmente imposible tener alcance sobre todas las instituciones. Aquí se planteó, durante muchos años, la centralización sobre su persona que sería auxiliada por órganos asesores, en la tarea de aglutinamiento estatal. La Ley orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, trajo cambios en el criterio de control y de coherencia administrativa, ahora es concebida la integración gubernamental a través de los sectores de actividad, en un ordenamiento del cual no sólo es responsable el presidente sino todas las instancias del poder ejecutivo.

Concluye Fernández (1980) que la expansión de la administración pública tiene su razón de ser en la necesidad de contar con un ejecutivo fuerte, lo cual habían previsto diversos teóricos del comportamiento del Estado dentro del sistema capitalista; el crecimiento institucional provocó formas organizativas cualitativamente distintas en las cuales la especialización y división del trabajo se agudizaron.¹⁶⁸

4.3 Teoría del Estado y la administración pública

La obra de Ayala (1992) representa un hito en el pensamiento del nuevo institucionalismo económico en nuestro país, ya que su aplicación a los elementos del mercado y del Estado,

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 143.

confirman las complejas relaciones de dependencia y al mismo tiempo de independencia, marcando límites en ambos casos. Una aportación significativa para el campo de estudio de la administración pública.

Límites del Mercado. Límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado. José Luis Ayala Espino, 1991

El interés del autor es entender el papel estratégico del Estado en la evolución de largo plazo del sistema socioeconómico, como una organización institucional, económica y política. Ello se debe a dos razones: primero, a que se asiste al fin de uno de los ciclos históricos del Estado contemporáneo, el del influyente Estado intervencionista. Y segundo, porque se vive una profunda reforma del Estado en casi todo el mundo. Ambos aspectos mantienen vigentes los aspectos básicos de la agenda sobre el tema.¹⁶⁹

Ayala (1992) sostiene que los cambios y las reformas del Estado, y el reconocimiento de nuevos problemas de investigación han puesto relieve que las teorías al respecto son insuficientes. Primero, porque sus enfoques o perspectivas de análisis estudian por separado a la economía, la política y la sociedad; segundo, porque no analizan y explican las relaciones sistémicas e interinfluyentes entre el Estado, la economía, la sociedad y la política; y tercero, porque se ha dado poca o ninguna importancia a la administración y las instituciones.¹⁷⁰

Entre las cuestiones más debatibles entre analistas, políticos y ciudadanos, existen tres temas probablemente más sobresalientes: son el crecimiento, la eficiencia y las decisiones del

¹⁶⁹ José Luis Ayala Espino. *Límites del mercado límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado*. México, INAP, 1992, p. 1.

¹⁷⁰ *Ibid*, p. 2.

Estado.¹⁷¹ Es necesario explicar las causas y razones del crecimiento o el retraimiento del Estado. Se ha observado una tendencia estructural al crecimiento del Estado, aunque su estructura, composición, tamaño, calidad y eficiencia varían mucho de sociedad a sociedad. En relación a la eficiencia del Estado, es importante interpretar las correlaciones positivas o negativas entre la estructura, el tamaño y la eficiencia de los diferentes modelos de Estado y el desempeño económico. Por último, la toma de decisiones estatales es un complejo proceso económico, político y social. Involucra simultáneamente modelos económicos racionales de distinta naturaleza y también diferentes arreglos institucionales y pactos sociales.

Existen sólidas evidencias empíricas —señala Espino— sobre la correlación positiva que se establece entre la actividad del Estado y el desempeño económico.¹⁷² Nadie pone en duda, que el tamaño del Estado es clave para la eficiencia y el desempeño económico. Sin embargo lo que se discute ampliamente es el tamaño óptimo del Estado para obtener las máximas ventajas posibles y lograr la mayor eficiencia. Asimismo es motivo de polémica la división óptima entre los sectores público y privado, es decir, el llamado “balance adecuado”. Los estados son diferentes no sólo por su tamaño sino por sus características institucionales liderazgo burocrático, preparación técnica de los funcionarios públicos, organización de la administración pública, entre otras. Así, la magnitud y en calidad influyen en la eficiencia y resultados de la actividad estatal en la economía.

La experiencia histórica muestra que el estado y el mercado se han relacionado siempre. Los mecanismos institucionales para organizar las relaciones entre el estado y el mercado son al mismo tiempo complementarios y competitivos. Estas relaciones cambian de acuerdo a las

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 4.

¹⁷² *Ibid.*, p. 6.

necesidades estructurales y la organización institucional existente. Es decir, son históricas, en el sentido de que no son permanentes en el tiempo y el espacio. Las relaciones entre el estado y el mercado cambian porque están inmersas en un complejo sistema de contradicciones, que surgen de los conflictos que entablan entre decisiones y restricciones, entre demandas y capacidades, y entre medios y fines.¹⁷³

Las reglas que organizan institucionalmente las relaciones entre el estado y el mercado son indispensables para garantizar, promover y secularizar el intercambio económico, social y político en el sistema. Por esta razón el mercado y el estado se suponen mutuamente y están inevitablemente relacionados. En consecuencias el mercado o el estado no pueden, por sí solos, gobernar al sistema. Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:¹⁷⁴

- La privatización, la desregulación y la liberalización no son políticas globales, generalizables y aplicables de toda circunstancia y momento, por el contrario, son políticas que deben diseñarse e instrumentarse de acuerdo a: el tipo y calidad de la organización institucional del Estado; los arreglos institucionales y balance existente entre los sectores público y privado; y el grado de desarrollo económico.
- Desarrollar un tratamiento prácticamente casuístico, y gradual, para instrumentar aquellas medidas prácticas que se adapten eficientemente a cada caso y circunstancia, y no es entonces un enfoque globalizador.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 7.

¹⁷⁴ *Ibid.*, pp. 169-170.

- Contar con esquemas de evaluaciones macro y microeconómico, que permitan distinguir entre áreas y/o empresas que deben de ser privatizadas, desreguladas y liberalizadas, y aquellas intervenciones que deben mantenerse.
- Precisar con claridad el tipo de objetivos expresamente buscados, ya que entre ellos se establecen costos de transacción. Por ello la necesidad de que la reforma estatal tenga un número acotado de objetivos, así como acuerdos básicos, entre los agentes responsables, bien delimitados, congruentes con las exigencias de racionalización para el desarrollo.
- Distinguir entre intervenciones estatales exitosas y fallidas. Es decir, no se puede asumir una perspectiva según el cual toda intervención pública fue per se desastrosa, más aún cuando tampoco es realista sostener que ahora sí las nuevas políticas enmendarán errores del pasado.
- Evitar el surgimiento de un sistema de previsiones corporativas, activadas por y desde las élites políticas y económicas. Es evidente que alrededor de estas políticas los grupos de interés tenderán a crear lobbies más o menos fuertes para favorecer sus intereses, más o menos legítimos; en consecuencia no contemplan los objetivos y efectos más amplios contenidos en las políticas de reformas, y en este sentido los objetivos reformistas para elevar la eficiencia se pueden convertir en aspectos secundarios.
- Ponderar los costos de las políticas, es decir, éstos tienen que ser contrastados con los aumentos de eficiencia que resulten. Por ejemplo, la privatización o

desregulación, por sí mismas no tienen porque elevar sustantivamente la eficiencia para reponer los costos asociados. Pero si no elevó la eficiencia, o su resultado fue insignificante, entonces los gastos en que incurrió la privatización representa en parte un desperdicio de recursos y en parte una transferencia de ellos al resto de la población, la que paga impuestos pero no compra acciones.

- Cuidar que las políticas no se conviertan en sí mismos, y no medios para objetivos bien definidos. Este elemento es crucial, y el Estado debe contar con los instrumentos necesarios para vigilar o monitorear los efectos posprivatización o desregulación. Es frecuente que los operadores políticos olviden frecuentemente los objetivos de las políticas que se les han encomendados, pero también de las funciones, atributos y objetivos que las intervenciones estatales tienen y tendrán para cumplir con objetivos verdaderamente trascendentes y con plena vigencia.
- Incorporar en las evaluaciones mecanismos de seguimiento ex post a las reformas. Estas evaluaciones deberían dar su debido peso no sólo a la propiedad y la real o supuesta movilidad y flexibilidad que permiten las reformas en materia decisional, sino a otros factores como el desarrollo tecnológico, la estructura de mercado, los distintos periodos de maduración de las inversiones, entre otras. Dicho de otro modo, la privatización no garantiza que el empresariado vaya a ser más eficaz para movilizar los recursos, si se mantienen los mismos patrones de consumo, producción y distribución. Un factor clave de la posprivatización es en qué medida las empresas involucradas adquirirán o acrecentarán su capacidad de generar riqueza por el mero hecho de su traspaso de propiedad o control.

- Integrar en el diseño de las políticas reformistas el ámbito del cambio estructural, ya que éste obliga a establecer nuevas técnicas de gestión, de organización industrial, de estrategias de mercado, y reformula el propio patrón de competencia. Estos cambios indudablemente inciden en la reorganización productiva, alteran la extensión absoluta de los mercados, las economías de escala técnica y económica, las estrategias de localización regional e internacional, y las formas de integración entre empresas.

Concluye Ayala (1992) que debe considerarse el contexto internacional y sus implicaciones en los problemas de regulación inherentes a la profunda transnacionalización productiva y financiera, que está induciendo a cambios en los nuevos patrones de intervención del Estado y en necesidad de un nuevo tipo de articulación y coordinación entre los sectores público y privado.¹⁷⁵

V. A manera de conclusiones

El Premio INAP se ha constituido durante estos 35 años como una herramienta útil, efectiva y permanente para la difusión de las ciencias administrativas en México. Con las adecuaciones realizadas durante esta trayectoria histórica, el certamen es una referencia indispensable para conocer los derroteros a que se enfrenta la actividad organizadora del Estado, así como de los temas teóricos y heurísticos del campo disciplinario.

Las contribuciones del Premio INAP a la administración pública en México son multifacéticas: se ha difundido la administración pública como una disciplina de las Ciencias Sociales con objeto de estudio y estudio del objeto propio e independiente de otros campos de conocimiento; se ha convertido en una línea del

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 170.

tiempo para estudiar los temas, enfoques y contenidos del devenir administrativo en nuestro país; ha sido un semillero de nuevos investigadores dedicados al estudio de la disciplina de manera sistemática, ordenada y metodológicamente adecuada; ha contribuido con las obras al mejoramiento del proceso de enseñanza-aprendizaje en las instituciones de educación superior y centro de investigación donde se imparte la disciplina; en suma, es un legado institucional que el INAP ha preservado y deberá seguir haciendo para el beneficio de todos los que participamos en la administración pública de todos los días.

Las anteriores afirmaciones se sustentan en las siguientes consideraciones. Primero, las obras premiadas en materia de las diversas actividades de la administración pública mexicana, dan cuenta del desarrollo y evolución de la acción gubernativa. En el periodo de 1976 a 2009, en el Premio han participado 1,350 trabajos. En relación al gran total, han sido galardonados 134 trabajos, 35 corresponden al primer lugar, dos de ellos en 1979; 25 segundos lugares; 48 menciones honoríficas; y 26 menciones especiales. Con estas cifras se demuestra de manera categórica, la importancia que ha adquirido el estudio de la administración pública mexicana durante el siglo xx y en la primera década del siglo xxi.

Segundo, tomando en cuenta nuestra propuesta de análisis, dividiendo los trabajos premiados en temáticas por objeto de estudio –actividad– y estudio del objeto –disciplina– los resultados son contundentes: por objeto de estudio se encuentran 32 trabajos premiados con el primer lugar en 16 temas de la administración pública mexicana, por lo que se puede inferir, que la riqueza de contribuciones del Premio INAP, tanto en temas, contenido y propuesta, se encuentra en este apartado.

Tercero, en la orientación de objeto de estudio se encontraron: 6 trabajos de empresa pública; 4 de finanzas públicas; 3 de reforma del Estado; 3 de rendición de cuentas y fiscalización; 2

de educación; 2 de función pública; 2 de desarrollo regional y local; y 2 de administración municipal. En el caso de obras premiadas con un solo tema aparecen: presupuesto; administración estatal; protección civil; poder legislativo; federalismo; política social; salud; y desarrollo sustentable. Los temas estudiados confirman la importancia de los estudiosos en la disciplina, sobre temas vitales en la organización, funcionamiento y modernización de la administración pública mexicana.

Cuarto, mientras que en lo relativo a la orientación del estudio del objeto, es decir, al campo de estudio disciplinario, los tres trabajos considerados han abordado temas relativos a la teoría de la administración pública, historia administrativa y teoría del Estado y la administración pública. Con estos datos es muy claro que el premio INAP ha premiado de manera marginal a los estudios teóricos como contribuciones al campo disciplinario.

Por último, sería conveniente hacerse una reflexión de hacia dónde se desea llevar el certamen hacia el futuro: ¿seguir premiando a investigaciones en su mayoría sobre la actividad gubernamental? ¿Debe abrirse una nueva modalidad para privilegiar las investigaciones teóricas disciplinarias? La respuesta que pueda darse a estas dos cuestiones, permitiría que la administración pública mexicana siga creciendo y consolidándose como campo de conocimiento, ejercicio profesional y enseñanza-aprendizaje en las aulas de nuestras instituciones de educación superior.

VI. Bibliografía

- Abrego Ayala, J. Octavio y Silvano Barba Behrens (1989). *Corporaciones Públicas. Un diseño organizacional para fortalecer su gestión*. México, INAP.
- Acle, Alfredo y Juan M. Vega (1986). *La empresa pública: desde fuera, desde dentro*. México, INAP, Limusa.

- Aguirre Jiménez, Martha (1984). *Hacia un control administrativo en el ámbito tributario de la inversión extranjera directa*. México, INAP.
- Almada, Carlos (1982). *La Administración Pública Estatal en México*. México, INAP.
- Ayala Espino, José Luis (1992). *Límites del mercado límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado*. México, INAP.
- Baena de Alcázar, Mariano (1990). *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid, Tecnos, Volumen I.
- Bravo Ahuja Ruiz, Víctor E. (1982). *La empresa pública industrial en México*. México, INAP.
- Castelazo, José R. (2008). Introducción. Nancy García Vázquez. *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México*. México, INAP.
- Castro Sahuí, César Augusto (2005). *Evaluación de políticas públicas: el Programa SUPERA en San Luis Potosí (2004-2005)*. México, INAP.
- Chanes Nieto, José (1979). “La Investigación sobre la Administración Mexicana”. *RAP*, Conmemorativa del 25 aniversarios del INAP, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chanes Nieto, José (1980). “Presentación”. José Francisco Ruiz Massieu. *La empresa pública. Un estudio de derecho sobre la experiencia mexicana*. México, INAP.
- Chanes Nieto, José (1993). *Introducción bibliográfica a la administración pública mexicana*. México, INAP.
- Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio (2000). *Federalismo y reforma del sistema educativo nacional*. México, INAP.
- Cué de Duarte, Irma (1981). *La Suprema Corte de la Justicia de la Nación: propuesta legislativa de reorganización*. México, INAP.
- De la Torre Yarza, José Miguel y Tatiana Elena Beltrán y Puga (1978). *El predominio de las presiones políticas sobre un ensayo de racionalidad en las decisiones gubernamentales*. México, INAP.

- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto (1992). *El derecho disciplinario de la función pública*. México, INAP.
- Espinosa Valle, Víctor Alejandro (1993). *Reforma del Estado y empleo público*. México, INAP.
- Fernández Santillán, José Florencio (1980). *Política y administración en México (1934-1978)*. México, INAP.
- García Páez, Benjamín (1994). *Modernización del Estado y empresa pública. El caso de Petróleos Mexicanos*. México, INAP.
- García Vázquez, Nancy (2008). *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México*. México, INAP.
- Garza Salinas, Mario Alfonso (1989). *Seguridad Civil y Participación Ciudadana*. México, INAP.
- González Tiburcio, Enrique (1991). *Reforma del Estado y Política Social. Aspectos teóricos y prácticos*. México, INAP.
- Guerrero, Omar (1981). *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Barcelona, Fontamara.
- Guerrero, Omar (1985). *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla.
- Guevara Sanginés, Alejandro Eduardo (1999). *Pobreza y medio ambiente en México: reflexiones teóricas y evaluación económica de una política pública*. México, UIA, INAP, Instituto Nacional de Ecología.
- Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Felipe Solís Acero (1983). *Gobierno y administración del Distrito Federal en México*. México, INAP.
- Haro Belchez, Guillermo (1987). *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*. Madrid, INAP.
- Hernández Oliva, Rocío Citlalli (2001). *Globalización y privatización: el desmantelamiento del sector público en México, 1982-1999*. México, INAP.
- Huerta Moreno, María Guadalupe (2000). *Reforma del Estado y modernización económica. La estrategia de privatización en el subsector eléctrico: el caso de la Comisión Federal de Electricidad*. México, INAP.

- López Solís, Dana Aly (2005). *Sustentabilidad urbana y gestión de residuos sólidos urbanos. Estudio comparado entre los municipios de Naucalpan y Tlanepantla*. México, INAP.
- Malagón Vera, Alfonso (1987). *La administración de la deuda pública externa*. México, INAP.
- Manjarrez Rivera, Jorge (2003). *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización de la administración pública de México: 1997-2001*. México, INAP.
- Moreno Rodríguez, Rodrigo (1979). *La administración pública federal de México*. México, INAP.
- Pallán Figueroa, Carlos (1978). *Bases para la administración de la educación superior en América Latina: el caso de México*. México, INAP.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía (1996). *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*. México, INAP.
- Poom Medina, Juan (2007). *La revolución silenciosa en la gestión pública local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos 2000-2004*. México, INAP.
- Ramos, José María (1996). *Desarrollo regional y relación transfronteriza. El caso México-California*. México, INAP.
- Rivera Lugo, Fidel Roberto (2004). *La gerencia cataláctica: anatomía de la Nueva Gerencia Pública*. México, IAPEM, Miguel Ángel Porrúa.
- Rives Sánchez, Roberto (1982). *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México, 1821-1940*. México, INAP.
- Rodríguez Araujo, Octavio (1981). "Prologo". Omar Guerrero. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Barcelona, Fontamara.
- Rojas Orozco, Cornelio (2002). *El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública*. México, INAP y Senado de la República.
- Ruiz Massieu, José Francisco (1980). *La empresa pública. Un estudio de derecho sobre la experiencia mexicana*. México, INAP.
- Ruiz Velázquez, Norma (2000). *La política social en México hacia el fin del siglo*. México, INAP.

- Salazar Andreu, José Antonio (2004). *Las relaciones fiscales intergubernamentales en México: alcances, limitaciones y propuestas*. México, INAP.
- Saldaña, Adalberto (1977). *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México. Un caso concreto*. México, INAP.
- Salyano Rodríguez, Raúl (1985). *La administración de la crisis en el Estado mexicano*. México, INAP.
- Sánchez González, José Juan (1998). *Administración pública y reforma del Estado en México*. México, INAP.
- Sánchez González, José Juan (2009). *Historia del estudio de la administración pública en México*. México, LX Legislatura de la Cámara de Diputados, Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel de Porrúa, 2009.
- Saucedo Sánchez, José Alberto (1997). *Hacia el federalismo fiscal: La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los Estados*. México, INAP.
- Serrano Migallón, Fernando (1976). *El particular frente a la administración. Necesidad de una Ley Federal de Procedimientos Administrativos*. México, INAP.
- Sierra Casasús, Catalina (1956). “Estudios sobre Administración Pública en México”. *RAP*, México, Instituto de Administración Pública, No. 1.
- Uguarte Cortés, Juan (1984). *La reforma municipal y el derecho constitucional. Elementos para una teoría constitucional del municipio*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Uvalle Berrones, Ricardo (1980). *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública*. México, F.C.E.
- Vargas Bustamante, Arturo (2002). *La reforma de 1995 a los servicios médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social: una tarea pendiente*. México, INAP.
- Vargas Castro, José Alejandro (2006). *El desarrollo local en el contexto de la globalización. Tres casos de estudio en el Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero*. México, INAP, UAEM, Gobierno del Estado de México.

- Villalobos García, Luis (2009). *Administración, reforma y rendición de cuentas policial en la democracia*. México, INAP; Instituto para la Seguridad y la Democracia.
- Villalobos Pacheco, Alberto (2010). *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: una propuesta para los gobiernos locales*. México, INAP.
- Waldo, Dwight (1964). *Estudio de la administración pública*. Madrid, Aguilar.