

27



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA**  
**UN MECANISMO DE FORTALECIMIENTO DEL ESTADO**  
**( APROXIMACIÓN A UN ESTUDIO RETROSPECTIVO 1970-1994 )**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**P R E S E N T A**

292488

**RAÚL FERNANDO FERNÁNDEZ PUENTE**



**ASESOR DE TESIS: LIC. CARLOS DOMÍNGUEZ TREJO**

**MÉXICO, D. F., 2001**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**Doy gracias a Dios  
por darme la oportunidad  
de recibir y admirar  
el poder de la vida;  
porque a pesar  
de los contratiempos,  
es tan grande su bondad  
que nos enseña  
la inefable dicha de vivirla**

**A mi madre:**

Fuente inagotable de amor,  
llena de esperanza,  
apoyo y fortaleza .  
Ha sido mi guía para lograr mis  
metas y lo que hoy  
como adulto soy.

**A la memoria de mi padre:**

Hombre integro y bondadoso,  
ejemplo a seguir en mi  
existencia. La flama de su luz  
aún vive y vivirá por siempre en  
mi alma y corazón.

**A mi hermana Juana:**

Por su gran amor y el apoyo que  
me ha dado la fuerza para  
enfrentar y superar momentos  
difíciles en mi andar por la vida.

**Mi más profundo cariño  
y agradecimiento.**

**A mis hermanas María,  
Carmen y Sara:**

Que con su cariño y estímulo  
germinaron en mí la confianza  
de que nunca es tarde para  
alcanzar una meta.

**Gracias por su solidaridad  
y apoyo**

**A Carlos Domínguez Trejo y  
Emilio A. Morán Sánchez:**

Compañeros y amigos  
entrañables.

Les expreso mi agradecimiento  
por su apoyo y sus invaluable  
consejos para el desarrollo y  
la conclusión de las presentes  
líneas.

**Con mi mayor gratitud y  
reconocimiento**

A todas aquellas personas, amigas y  
amigos, que incondicionalmente  
desde su trinchera me han brindado el  
*mayor regalo que he podido recibir;*  
**su amistad y presencia.**

# Índice

	Pag.
Introducción .....	XV

## CAPÍTULO I

### MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DE LAS ACCIONES PARA EL CAMBIO ORGANIZACIONAL ADMINISTRATIVO

1.1 Estado .....	1
1.2 Gobierno.....	3
1.3 Administración Pública .....	4
1.3.1 Perspectiva histórica .....	5
1.3.2 Concepto .....	7
1.3.3 Administración Pública y Economía .....	9
1.4 Estado interventor y sector paraestatal .....	13
1.4 Control y coordinación del sector paraestatal y reforma administrativa .....	22

## CAPÍTULO II

### LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1970-1982)

2.1 Génesis de las reformas 1821-1976 .....	29
2.2 La reforma administrativa 1976-1982 .....	36
2.2.1 Objetivos y políticas .....	37

	Pag.
2.2.2 Estrategia de implantación .....	40
2.2.3 Mecanismos de operación .....	42
2.3 Modelo de organización .....	49
2.3.1 Objetivos .....	51
2.3.2 Organización y funcionamiento .....	52
2.3.3 Resultados y restricciones .....	58
2.3.3.1 Resultados .....	59
2.3.3.2 Restricciones .....	60
2.3.4 Marco jurídico-normativo .....	61

### CAPÍTULO III

#### LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO (1982-1994)

3.1 Marco de referencia .....	67
3.2 Cambios administrativos un medio de reestructuración del sector público (1982-1994) ..	71
3.3 Simplificación administrativa y desburocratización del aparato administrativo. Instrumentos políticos de vinculación y conciliación con el sector social	83
3.4 Adelgazamiento del sector paraestatal y privatización. Mecanismos para racionalizar el aparato estatal ...	94
3.5 Marco jurídico-normativo .....	109

**CAPÍTULO IV****EL ESTADO MODERNO**

4.1	Tradición y modernidad en México .....	117
4.2	Tamaño del aparato público. Redimensionamiento de la administración pública .....	125
4.3	La adaptación al cambio y capacidad en la nueva gestión pública .....	134
4.4	Retos y nuevas tareas del Estado moderno .....	138

**CAPÍTULO V****RESULTADOS, CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES**

5.1	Resultados .....	145
5.2	Conclusiones .....	148
5.3	Comentarios finales .....	156

**APÉNDICE**

I	Programas del Plan Global de Reforma 1971-1976 ....	165
II	Programas y Subprogramas de Reforma Administrativa 1976-1982 .....	169
III	Glosario Administrativo .....	183
	<b>Bibliografía</b> .....	191

## Introducción

A lo largo de mi ejercicio profesional, que abarca más de 20 años, he podido constatar que la administración pública, como principal instrumento de que dispone el Estado para cumplir sus objetivos económicos, políticos y sociales (satisfacer las necesidades que la sociedad demanda; hacer más coherente las medidas adoptadas y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los diferentes proyectos gubernamentales) ha experimentado y asimilado diversos cambios que han repercutido de alguna manera en su estructura y operación.

Por ello, ha sido una preocupación permanente de los estudiosos en administración el tamaño de ésta, así como analizar de qué manera establece su vinculación con el sistema político en el que se desenvuelve.

En efecto, de 1917 a 1982, las reformas emprendidas al sector público respondieron al paradigma de un Estado protagónico y comprometido con las banderas del bienestar social, postuladas por la Revolución de 1910 y plasmados en la Constitución de 1917.

La presencia del sector paraestatal en la economía y administración mexicanas ha constituido una respuesta instrumental para que el Estado ejerza funciones de rectoría en el marco de la economía mixta postulada en la Carta Magna.

Sin embargo, su integración se vio influida por la incorporación coyuntural de entidades, que en su oportunidad, permitieron mantener una fuente de trabajo, recuperar la confianza perdida en favor del Estado o para atender algunos problemas que eran demandados.

En este sentido, de cara a los retos que plantea un mundo globalizado en el momento en que el país enfrenta cambios importantes en su estructura económica, política, social y administrativa, el gobierno plantea nuevos esquemas de operación y funcionamiento de su aparato administrativo, con el fin de atender las demandas ciudadanas y estar en condiciones de hacer frente a las exigencias del entorno nacional e internacional.

Dada la dinámica con que se han presentado las transformaciones en la administración pública, considero pertinente hacer un alto, a fin de efectuar una revisión de las mismas y conocer como fueron asimiladas por el Estado mexicano, en particular el

periodo comprendido entre 1970 y 1994, motivo de la presente investigación.

Es oportuno comentar que esta tesis no lleva la idea de profundizar en consensos o disensos de carácter político e ideológico, más bien es un esfuerzo orientado a mostrar, en lo general, el impacto que estas transformaciones han tenido en el comportamiento del gobierno, frente a una ciudadanía cada día más exigente en cuanto a su eficiencia, así como, la forma en que se ha fortalecido el Estado mexicano, sobre todo, hoy que la modernización administrativa emerge en un momento donde se redimensionan las atribuciones estatales y el tamaño del aparato público.

Con la investigación se pretendió, como propósito, despejar varias interrogantes que me parecieron trascendentales, entre ellas, las siguientes:

- Cuál ha sido el sello particular que los presidentes de México establecieron tanto a su gobierno como al aparato administrativo, durante el periodo de 1970 a 1994.
- Qué estrategias han orientado las acciones de los proyectos de gobierno en los diferentes regímenes, los cuales han permitido contextualizar el marco para la transformación del aparato público.
- Cuáles han sido las diversas fases, tiempos y mecanismos que el proceso de modernización administrativa fue asumiendo.
- Qué características presentan los programas de gobierno de las administraciones comprendidas de 1970 a 1994, que permitieron responder a las demandas de la ciudadanía.
- En qué forma estas transformaciones de la administración pública han fortalecido al Estado mexicano.
- En general, cuáles han sido los resultados de las medidas adoptadas por la modernización administrativa.

**El problema por investigar lo planteo de la siguiente forma:**

Hasta 1982, las distintas reformas se orientaron fundamentalmente a eliminar obsolescencias, deterioros y desgastes en el desempeño de la administración pública. De esta forma se buscaba dar mayor

racionalidad y consistencia a un Estado con participación directa en la esfera económica.

No obstante, el dinamismo de la vida contemporánea ha evidenciado el reclamo de la sociedad sobre un mayor y mejor desempeño de la gestión pública. En éste sentido, la administración pública -como instrumento central de actuación del Estado- es objeto de discusión al revisarse y evaluarse sus tareas.

Hoy por hoy, las llamadas reformas del Estado se dan como resultado de los cambios culturales, políticos, económicos, práctica administrativa e interacción constante entre las instituciones públicas (gobierno) y la ciudadanía.

Por lo tanto, corresponde a la administración pública preservar la sociedad y sus instituciones, mediante la ejecución de dichos cambios y evitar, con ello, el rompimiento del orden jurídico, político, social y cultural.

En este contexto, la administración pública entendida como el medio que tiene el Estado para comunicarse con la sociedad, se convierte en parte medular del proceso de gobierno y no como una mera actividad supeditada mecánicamente a los fines de la política.

Hoy, después de los ajustes que a escala mundial se han aplicado en la vida estatal, el Estado mexicano es objeto de una revisión fundamental con el objeto de que la sociedad acceda a otras etapas de bienestar y desarrollo. Ello ha implicado un largo proceso de reformas y ajustes de fondo en su estructura, que lo han llevado a modificar los niveles y formas de vida, así como las relaciones de poder entre él mismo y con la sociedad.

El fuerte crecimiento experimentado por el sector público a partir de la década de los setenta y la profunda crisis económica en que se vio envuelto el país, hizo obligatoria la conformación de un marco jurídico administrativo que detuviera el colapso estatal y permitiera establecer esquemas de organización, operación y control entre las dependencias del ámbito federal y su relación con las entidades paraestatales, para lograr de nueva cuenta el equilibrio y desarrollo económico, político y social.

La imperiosa necesidad de hacer más racional y eficiente la operación del aparato administrativo estatal originó la puesta en marcha de diferentes acciones tendientes a su transformación; no obstante que algunas se aplicaron parcialmente, el alcance y resultados obtenidos se describen en éstas paginas.

La investigación se encauzó a comprobar que la modernización administrativa, al margen del sello aplicado en cada gobierno, ha sido un elemento fundamental para reposicionar y fortalecer al

Estado en su misión institucional. Por ello, para su mayor comprensión, se describen cuáles fueron las acciones de mejoramiento, reforma y modernización administrativa desarrolladas por los diferentes gobiernos desde 1821, es decir cuando el país logró su independencia.

En el transcurso de la investigación y como resultado de la sistematización de numerosos datos, fue necesario plantear como otros objetivos, los siguientes:

- Conceptuar por sus características observables los términos: reforma, simplificación y modernización administrativa así como, establecer su similitud y/o diferenciación.
- Elaborar un breve análisis de las modificaciones al marco jurídico, mismas que legitiman y justifican los diversos cambios promovidos.
- Explicar con detalle la forma en que el Estado, mediante las medidas adoptadas en el periodo 1970-1994, fortaleció su posición ante la sociedad.

El cuadro inicial de hipótesis del trabajo se conformó de la siguiente manera:

1. La participación del Estado en la economía y como consecuencia en el crecimiento del sector paraestatal obligadamente han permitido entender que la "Modernización Administrativa" es un recurso útil para fortalecer las acciones emprendidas por el Estado y la posición de este ante la sociedad.
2. Para llevar a cabo las medidas de "Modernización Administrativa", se hace necesario contar con una economía equilibrada y que tenga tendencias de crecimiento y desarrollo sustentable y sostenido.
3. El Estado, a efecto de ratificar su legitimidad ante la sociedad, necesariamente debe institucionalizar los cambios promovidos en los diferentes segmentos de su estructura.
4. Los programas de "Reforma y/o Modernización Administrativa" obedecieron fundamentalmente a la necesidad de ampliar los consensos y legitimar las decisiones, así como, los proyectos gubernamentales.

5. La burocracia al convertirse en un intermediario privilegiado entre el gobierno y la sociedad, se tornó en un instrumento importante para el fortalecimiento del Estado.
6. Las acciones resultantes de la "Modernización Administrativa" permitirán contar con las estructuras política, económica y social más fortalecidas para hacer frente a los retos que demanda no sólo el ámbito nacional, sino el escenario internacional.
7. El redimensionamiento de la administración pública es un factor que favorece el mejoramiento de la gestión pública y la capacidad rectora del Estado.

En términos generales, el proceso de investigación seguido durante el desarrollo del estudio se apegó al método científico, lo cual nos llevó a revisar los diferentes roles que hoy en día y desde el México independiente desempeña la administración pública. Algunos de ellos son los siguientes:

- a) La preservación del sistema político.
- b) La estabilidad, equilibrio y conservación del orden público.
- c) La institucionalización del cambio.
- d) La prestación de servicios a la población.
- e) La promoción del crecimiento y el equilibrio económico para el desarrollo.
- f) La promoción de nuevos esquemas de organización Administrativa.
- g) La promoción para la simplificación de los procesos institucionales, y
- h) El adelgazamiento del aparato burocrático.

Es oportuno señalar que el presente trabajo no aborda un tema nuevo, toda vez que existen innumerables estudios e investigaciones elaboradas bajo los auspicios del Colegio de México, del Instituto Nacional de Administración Pública y de la Universidad Nacional Autónoma de México. Por lo anterior, al abordarlo no fue con la idea de inventar lo ya inventado, sino

con la intención, desde nuestra modesta perspectiva, de articular una herramienta de consulta y apoyo, para mis compañeros universitarios en aquellas materias que conforme al plan de estudios así se los demande y que a la vez sea útil en el inicio de su desarrollo profesional.

Asimismo se pretendió que el trabajo fuera un vehículo de divulgación que contribuyera a fomentar la crítica y opinión que permitieran enriquecer el conocimiento y comprensión de las medidas adoptadas y, por ende, las entrañas de nuestro medio laboral, que como servidores públicos debemos conocer, dominar y comprender en su magnitud y trascendencia.

A la luz de lo antes mencionado, el desarrollo del trabajo recepcional se conformó con cinco capítulos. En el primero se contextualiza el marco teórico que ha servido de motor a las acciones de la reforma administrativa. Se indican los aspectos referentes a los conceptos de Estado, gobierno y administración pública; su articulación y diferenciación, se comenta asimismo la relación existente entre la administración pública y la economía; de igual manera se hace referencia a los escenarios que marcaron las pautas definitivas para llevar a cabo las acciones que transformaron la administración pública que conocemos hoy día.

En el segundo se describe la génesis histórica de los cambios y ajustes administrativos ocurridos desde 1821 hasta 1982, fecha en la cual, a través del Programa de Reforma Administrativa, se culminó con la adopción de un esquema propio de administración en el sector público: la sectorización.

La sectorización como modelo nuevo de organización estatal implicó, en el marco del programa de reforma, el establecimiento de objetivos y políticas, el diseño de estrategias de implantación, la integración y operación de mecanismos de control, la definición y ejecución gradual de programas y subprogramas, así como, la emisión y adecuación de los documentos jurídico administrativos para soportar e institucionalizar cada una de las acciones de reforma. Estos rubros se describen por separado para su comprensión.

En el capítulo tres, ya en el contexto de la modernización, se describe el marco teórico en el que se desarrolló el proyecto modernizador de los gobiernos en turno entre 1982-1994 y se completa con una relatoría de los cambios administrativos promovidos durante ese periodo.

Cabe hacer notar que en apartados distintos se hace referencia al programa de simplificación administrativa por considerarlo un instrumento fundamental del gobierno, usado como política pública, para reordenar y conciliar la relación del Estado con la sociedad. Este programa incluyó estrategias como las de

adelgazamiento y privatización del sector público, utilizadas en éste periodo para lograr la racionalización de la administración pública, el mejoramiento de la gestión pública, el saneamiento de las finanzas públicas, en suma, lo que se conoció como el redimensionamiento del Estado mexicano y la adecuación del marco jurídico que le dio forma.

El capítulo cuarto refiere el caminar de un Estado tradicional a uno reformado o modernizado. Se revisa, a grandes rasgos, el comportamiento estatal a la luz de una nueva gestión pública, el redimensionamiento de la administración pública, y su capacidad de adaptarse al cambio, en un entorno estatal transformado a fin de estar en condiciones de articular respuestas adecuadas y oportunas a las demandas y movimientos que presentaban los factores internos y externos.

Para cerrar este capítulo, y una vez concluido el momento más agudo de la reestructuración se hacen algunas reflexiones sobre los retos y nuevas tareas que el Estado y la administración pública tendrían que desempeñar de frente a una sociedad cada vez más exigente y con mayor número de opciones para ser participativa

En el capítulo cinco se describen los resultados, conclusiones y comentarios personales tendentes a precisar la forma en que apreciamos el transitar del Estado, por ese largo proceso de transformaciones y mutaciones administrativas, que desde nuestro particular punto de vista sirvieron para contribuir a su fortalecimiento.

Antes de continuar con la exposición de este trabajo, quiero dejar constancia de las innumerables ayudas y orientaciones que recibí, de parte de mis maestros, amigos y familiares, para concluir esta importante etapa de mi preparación profesional. Valoro en todo lo que vale su desinteresado apoyo. De manera particular agradezco a los licenciados Gabriel Campuzano Paniagua y Miguel Ángel Márquez Zárate las facilidades que me brindaron para cumplir con mi compromiso universitario ante la sociedad que financió mis estudios.

De manera especial expreso mi gratitud y reconocimiento a mi director el Lic. Carlos Domínguez Trejo, que siempre se mostró incondicional en cuanto a brindar su apoyo, tiempo y aliento en todo momento.

Con mi mayor agradecimiento al Lic. Emilio A. Morán Sánchez por sus siempre inestimables comentarios que en muchos momentos me dieron la luz necesaria para reorientar las ideas finales.

Muchas gracias a los profesores Salvador Yáñez Campero y Edgar Ortiz Calixto por la cordialidad, generosidad y aliento de sus palabras en todo momento, que me condujeron a la complementación, con valor agregado, de esta tesis.

Particularmente agradezco al Maestro Ramiro Carrillo Landeros poseedor de una larga y fructífera experiencia (práctica, teórica y académica), el cual con sus invaluable comentarios, no sólo enriqueció los aspectos metodológicos y de contenido del trabajo, sino que hicieron resurgir en mí el espíritu y el amor universitario.

No quiero terminar sin mostrar mi agradecimiento a la Profesora Silvia Domínguez por el tiempo y dedicación brindados, los cuales hicieron posible la corrección y redacción del documento final.

A todos mi más profunda gratitud.

# **CAPÍTULO I**

## **MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DE LAS ACCIONES PARA EL CAMBIO ORGANIZACIONAL ADMINISTRATIVO.**

### **1.1 Estado**

Durante nuestra estancia en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, década de los setenta, aprendimos que el análisis del Estado es posible, a partir de la concepción de la actividad de ciertos hombres conscientemente dirigidos hacia un fin, ya que el Estado sólo existe como unidad, en sus efectos, según afirma Herman Séller, en su obra Teoría del Estado. Sus funciones surgen como una necesidad cuando los hombres se hacen sedentarios. El asentamiento en un determinado lugar precisa de unidad de acción para protegerse, unidad que está condicionada por la división del trabajo.

Ahora bien, la división social del trabajo, propiciada por las instituciones, el modo y las fuerzas de producción, crea y mantiene en cada sociedad y en cada etapa histórica su desarrollo y red de relaciones interindividuales, así como un conjunto de

grupos interconectados e inter actuantes que forman un sistema de estratificación con jerarquías de riqueza y prestigio, que generan contradicciones y conflictos de clases, de grupos y de individuos.

Luego entonces, de acuerdo con Marcos Kaplan, toda sociedad es "...heterogénea, contradictoria y móvil... sede de tensiones y relaciones permanentes entre fuerzas y tendencias de problemas y disgregación a partir de la lucha por el reparto de la riqueza, estatus, prestigio, poder, condiciones y calidad de la existencia, por una parte, y sede de fuerzas y tendencias de cohesión, integración y equilibrio que asumen el interés por la conservación de las bases mismas del sistema social para la supervivencia y desarrollo de los grupos e individuos y de lo que se define como vida civilizada, por la otra".<sup>1</sup>

En este contexto, la existencia del Estado es síntoma de que en una sociedad diversa y compleja existen contradicciones que no puede resolver por sí misma de manera automática y, consecuentemente, para garantizar su existencia en condiciones de libertad y seguridad necesita de un poder por encima de ella. Paradójicamente de un poder nacido de la sociedad y empleado sobre ella y de la cual, conforme se ejerce, se aleja cada vez más, pues se usa para moderar y mantener en orden los conflictos y las controversias.

En otras palabras, el Estado surge cuando los individuos de una comunidad se organizan de tal manera que conforman una estructura jurídica con un órgano de gobierno y un territorio concreto sobre el cual ejercen su acción. Los elementos esenciales que dan forma al Estado son: población, territorio, estructura jurídica y autoridad,<sup>2</sup> los cuales sólo adquieren plena verdad y realidad en su interrelación recíproca a la cual debemos considerar integralmente como una unidad; que no es un orden normativo, ni tampoco es sólo el pueblo, que no está formada por hombres, sino por actividades humanas; y ni son los órganos que actualizan su unidad de decisión y acción. Esta unidad, bajo la forma del Estado tiene como finalidad fundamental la organización de la sociedad para el bien común, hacia cuya obtención se dirige su acción en general.

Para el Maestro Ramiro Carrillo Landeros,<sup>3</sup> el Estado es una forma de ordenamiento político, jurídico y administrativo de una sociedad en un territorio determinado en el que ejerce acciones de soberanía y coerción. Se apropia del monopolio del poder y se manifiesta como una entidad autónoma respecto de la sociedad y de los hombres, ejerce además un dominio total sobre éstos. Su poder está por encima de todo individuo en su manifestación personal o gremial y es autónomo respecto de las organizaciones humanas de

cualquier índole. Sus decisiones se fundamentan en leyes, con un carácter obligatorio.

Desde un punto de vista sociológico, el Estado es la agrupación de hombres que poseen conciencia de su conducta y han formulado un sistema de normas. En una perspectiva jurídica, el Estado se presenta como una estructura normativa.<sup>4</sup> Tenemos entonces que en su sentido más amplio, el Estado es la organización política que denota un conjunto de instituciones que poseen los medios y su ejercer coerción legítima sobre un territorio definido y su población, a la que se denomina sociedad<sup>5</sup> y que, según lo afirma Pedro Ojeda Paullada en un artículo sobre la reforma administrativa, publicado 1990, "...monopoliza la elaboración de reglas dentro de este territorio por medio de un gobierno organizado... Su función consiste en la organización y activación autónoma de la cooperación humana en un territorio, fundada en la necesidad histórica de un modo de vida común que armonice todas las operaciones e intereses dentro de ese territorio o zona geográfica, la cual aparece delimitada por otras de naturaleza semejante".<sup>6</sup>

En este orden de ideas, podemos afirmar, de acuerdo con los autores citados que el poder del Estado es fuerte y firme, en tanto mayor es el grado de reconocimiento voluntario de quienes le sostienen y que su acción la ejerce mediante su estructura política, jurídica y administrativa. Sin embargo, "...la supremacía del Estado, no es un poder desbordado... [ya que] en la sociedad moderna se encuentra sujeto a las constituciones políticas y al marco definido por el derecho público, por lo que su expresión se da con el reconocimiento no sólo de sus atribuciones, sino también por sus limitaciones".<sup>7</sup>

Por lo tanto, no es un poder ciego, se sabe lo que es y lo que representa. "Es un poder con la misión de preservar la vida privada y la vida pública; ambas como factores determinantes que definen el contenido de la sociedad, particularmente la liberal, surgida en el siglo XVIII, fortalecida en el XIX y afianzada en el XX".<sup>8</sup>

## 1.2 Gobierno

Según afirma el Maestro Carrillo Landeros, el gobierno "...es el Estado en acción, constituye el dispositivo de dominio que permite conducir a un conjunto de individuos asentados en un territorio, donde él ejerce su potestad soberana con el propósito

de lograr de ellos un comportamiento deseado".<sup>9</sup> En este sentido, debemos entenderle como la concreción del Estado y del régimen político, es decir, como el conjunto de organismos, cuerpos e instituciones que canalizan y dan solución a las demandas que la sociedad presenta como reclamos para su desarrollo.

El gobierno es la parte orgánica del Estado, por medio de la cual toma vida y movilidad para actuar de manera causal. Siguiendo la concepción del autor antes citado, es el ejercicio del poder a través de la gestión de órganos rectores que dan dirección y control a los asuntos políticos y administrativos, que como sabemos da lugar a tres esferas de competencia: legislativa, judicial y ejecutiva.

Por lo expuesto, podemos decir que gobernar es tomar las decisiones esenciales que comprometen el futuro de una nación, como fueron por ejemplo, las decisiones de emprender movimientos modernizadores o de redimensionamiento del Estado. No obstante, es bueno tener presente, que el gobierno no es atribuible sólo a los súbditos o al gobernante, sino que es una actividad compartida, aún en el caso del dictador absoluto. Recordemos siempre como lo asevera Carrillo Landeros al citar a Heller, que el gobernante tiene poder en el Estado, pero jamás tendrá el poder del Estado; que al dirigir y organizar las acciones estatales, le son intrínsecas funciones de carácter "...político (manejo, conservación y consolidación del poder) y administrativo (capacitación de recursos, dotación de servicios, preservación del orden)".<sup>10</sup> Tal situación da como resultado que la existencia y permanencia de un gobierno obedezca a la cooperación de gobernados y gobernantes

### **1.3 Administración pública.**

La esencia de la administración pública se origina en el hecho de que toda sociedad que adquiere cierto grado de desarrollo y en su seno se manifiestan diversas consideraciones e incluso contradicciones, requiere organizarse para mantener cohesión social, que le permita tener control y armonía en su territorio. Esta cohesión es la unidad de la acción humana, organizada de tal forma que representa uno de los principios básicos de la formación del Estado; su unidad es una estructura activa cuya existencia como cooperación humana es posible gracias a la acción de los órganos, sistemas y procedimientos deliberadamente dirigidos hacia la formación eficaz de la sociedad.

En este marco, la administración pública es el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficacia en las formas de estructurar y operar un organismo social. Sí gobierno es el Estado en acción, la administración pública es el gobierno en acción. Por medio de ella la sociedad tiene contacto directo con las autoridades gubernamentales, toda vez que son éstas las que se encargan de registrar, conducir y dar solución a los diferentes problemas que se presentan en el tejido social.

La administración pública como gobierno en acción, es una unidad que arregla, perfecciona, ratifica, corrige y da dirección a los seres organizados y a las cosas. Asimismo es responsable de calcular hacia dónde deben orientarse los recursos estatales; su actividad no sólo comprende la administración en si misma, sino también el crear, mejorar, conducir, concertar y convenir decisiones políticas, económicas y financieras con los diferentes niveles que integran la sociedad. En suma, la administración pública se encarga de hacer eficiente las actividades del gobierno, que según indica Ramiro Carrillo, debe analizarse desde cuatro enfoques, a saber: estructural, operativo, doctrinal y formalista.

### 1.3.1 Perspectiva histórica

"Cuando evocamos el concepto de administración pública hacemos referencia a una forma diferenciada de comportamiento social. Como tal, ha tenido una expresión institucional e histórica que se remonta al establecimiento de las antiguas civilizaciones de Egipto, Babilonia, China e India, cinco mil años atrás". Sin embargo, como le conocemos hoy en día, es un reflejo perfecto de evolución histórica que ha trascendido desde esquemas de organización rudimentarios y limitados a modelos mayores, variados y complejos.

El momento histórico que pudiéramos considerar clave para el desarrollo administrativo lo encontramos en los primeros años de nuestra era, cuando la "...organización republicana de Roma inició su transformación como un extenso y poderoso imperio, que se caracterizó por tener una estructura basada en una 'centralización política y administrativa' y un 'carácter profesional del servidor público'; principios éstos que han servido de ejemplo para la conformación de la 'maquinaria administrativa del Estado moderno'."12

Lo anterior podemos observarlo en la medida que a pesar del fuerte colapso experimentado por el imperio romano junto con su organización política y administrativa, dejó al descubierto la "...supervivencia de su espíritu de unificación y orden, condiciones insoslayables para las aspiraciones de soberanía por parte de todo gobernante".<sup>13</sup>

Hoy en día, guardando las proporciones de tiempo y espacio, los conceptos centrales de la administración pública siguen conservando su significado original. Por ello, "...la herencia administrativa romana es un invaluable legado de organización política y administrativa."<sup>14</sup>

Sin pretender entrar en mayores detalles, debido a que nos llevaría a realizar una investigación por separado, lo citado líneas arriba podemos corroborarlo en la obra de Julio Sexto Frontino, la cual nos permite constatar que la voz "*administratio*" ya era utilizada en los años del imperio romano con un sentido idéntico al que usamos actualmente, toda vez que "...para los romanos la *administratio*, voz compuesta de *ad* (a, hacia) y *ministrare* (servir, cuidar), era la función de prestar un servicio" a la comunidad. El elemento sustancial de la palabra lo conforma la voz '*ministrare*' que se deriva del sustantivo *ministratus* y que se refiere a la persona que aporta el servicio".<sup>15</sup> En este sentido, "...la administración de las grandes civilizaciones en la antigüedad era en sí misma pública, {en tanto que} funcionaba a nombre del Estado para regular y satisfacer las demandas e intereses de la sociedad en su conjunto. Al crecer la administración interna de las asociaciones privadas, se hizo necesario agregar la palabra pública para dar énfasis al alcance colectivo de la función administrativa del Estado".<sup>16</sup>

Por otro lado, Albert Lepawsky, refiere en su libro "*Administration*", diversos argumentos que tienen su origen en declaraciones de personajes como "Confucio, Pericles, Sócrates y Cicerón, que prueban la antigüedad de la administración pública. No obstante, el sentido de administración pública empieza a mostrar signos de desarrollo con el advenimiento del Estado moderno y la economía capitalista. En este periodo, siglos XVI, XVII y XVIII",<sup>17</sup> donde según palabras de José Castelazo fue muy significativa la labor de los cameralistas.<sup>\*</sup>

Sin querer restarle importancia al legado que recibimos de las épocas anteriores, podemos afirmar que la Administración Pública, entendida como disciplina, "...adquiere un desarrollo sin

precedente en el último tercio del siglo XIX, por lo que podemos considerarla un "producto de nuestro siglo".<sup>18</sup>

### 1.3.2 Concepto

La administración pública es tan antigua como el gobierno, ya que todos los sistemas políticos se han visto precisados a utilizar estructuras administrativas para satisfacer las necesidades de la colectividad y hacer frente a los problemas de desarrollo estatal.

En su sentido más amplio podemos entender a la administración pública como el "...conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o ver que se cumpla la política pública como voluntad de gobierno y sociedad; administración porque comprende la coordinación de recursos y esfuerzos, aplicando el proceso administrativo (planeación, organización, integración, dirección, ejecución, evaluación y control) y pública debido a que comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección política de un gobierno a través de las instituciones gubernamentales que lo conforman".<sup>19</sup> "Un modo de definir la *función* de la administración pública es enunciar el objetivo que se espera alcanzar con la acción administrativa". [En este aspecto se afirma continuamente que] "...la función de la administración es *realizar, ejecutar o instrumentar* el programa político, o bien, coordinar la actividad para alcanzar algún objetivo, o simplemente, hacer posible la cooperación para conseguir una meta colectiva".<sup>20</sup>

"Al introducir el término *función* de la administración es preciso aceptar, por lo menos, las siguientes situaciones que se presentan en el estudio de la disciplina: a) La administración pública es básicamente, la rama ejecutiva del gobierno legalmente constituida. b) La función de la administración pública es el conjunto de actividades o acciones... mediante las cuales se concretan las decisiones del gobierno. c) La administración pública es la teoría o el conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos científicos que ayudan a estudiar, analizar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un país".<sup>21</sup>

"El gobierno, o administración pública, se encuentra definido en los términos de la Constitución Política de cualquier Estado o

país. En México, después de la lucha armada por la independencia, el 4 de octubre de 1824 a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos entonces promulgada, se adopta como forma de gobierno la de una república representativa, popular y federal que divide, para su ejercicio, el Supremo Poder de la Federación en; Legislativo, Ejecutivo y Judicial y, a su vez, al Poder Legislativo en dos Cámaras; Diputados y Senadores que dan forma al Congreso de la Unión".<sup>22</sup>

Así pues, la "...administración pública es la disciplina científica que establece las relaciones de causa-efecto en el estudio de un gobierno", por lo tanto, tiene relaciones muy estrechas con las ciencias sociales: el "Derecho, la Sociología, la Economía y, particularmente, con la Ciencia Política, sin olvidar los vínculos cercanos que guarda con las técnicas que se manifiestan en el proceso administrativo".<sup>23</sup>

Con la idea de obtener mayores elementos que nos permitan entender el concepto de administración pública citaré brevemente el significado que tiene para estudiosos como Dwight Waldo y Lawrence A. Appley:

Para Dwight Waldo la administración pública es "...la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines de gobierno... es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado. Asimismo, en su estudio, define a la organización como la anatomía o estructura y a la dirección como la fisiología o el funcionamiento, es decir, les da un status de estática y dinámica respectivamente".<sup>24</sup>

Para Lawrence A. Appley el "...administrar consiste en guiar recursos humanos y físicos hacia unidades dinámicas de organización para lograr sus objetivos, a satisfacción de aquellos a quienes sirve; con un alto grado de moral y sentido de logro de parte de quienes prestan el servicio". [Appley establece un] "...equilibrio que no debe romperse entre las personas y los objetos físicos o materiales, pues así como no puede pasarse de lo técnico a lo humano sin tomar en cuenta lo primero, tampoco es posible pasarse de lo humano a lo técnico sin tomar en cuenta a las personas". [Por otro lado, al igual que Waldo observa que las organizaciones son dinámicas y que no permanecen estáticas, por lo que define que la organización debe] "...ser lo suficientemente flexible para adaptarse a las circunstancias y situaciones que se presenten, contar con objetivos inmediatos y a largo plazo bien definidos y, bajo el principio de moral elevada y un alto sentido de satisfacción, que la organización establecida para lograr los objetivos... tiene la obligación de dar satisfacción a aquellos a

quienes sirve... [en otros términos, significa que] en el caso de la administración pública dentro del contexto liberal-democrático se debe satisfacer al pueblo".<sup>25</sup>

Si bien, las definiciones descritas no presentan diferencias de fondo, los elementos que maneja Appley considero que pueden ser más útiles para entender la función de la administración pública para los fines particulares de esta tesis.

### 1.3.3 Administración Pública y Economía

Hemos señalado que la administración pública tiene una estrecha relación con el conjunto de las ciencias sociales. En este sentido, describiré brevemente la relación que guarda con la economía por considerar que ayudará a comprender el contexto en el que se desarrolla la presente investigación.

En su concepto más amplio, Economía es "la ciencia que trata de la producción, la distribución y el consumo de las riquezas de una nación, tanto en bienes como en servicios".<sup>26</sup>

Con base en esta definición, se puede pensar que la sociedad tendría acceso al bienestar social y desarrollo económico, sin embargo, en alguna parte del tejido social existe escasez de uno o varios recursos básicos, por lo que la política económica será efectiva en la medida que alcance los propósitos de bienestar colectivo y desarrollo económico; en otras palabras, en un aumento de los niveles de vida de la población en lo relativo a nutrición, salud, educación, vestido, ahorro, etc.

En el mundo, durante el período objeto de estudio de nuestra investigación, coexisten dos posiciones que por su naturaleza se enfrentaban en el análisis de la Economía Política, a saber: la capitalista y la socialista (marxista).

La posición capitalista establece que debe existir un mercado libre de oferta y demanda por lo que el Estado a través del gobierno debe actuar exclusivamente para establecer controles e incentivos tendentes a brindar apoyo y fomento a la producción y, en consecuencia, fortalecerse con la recaudación de impuestos cuyo fin debe ser una distribución equitativa del ingreso.<sup>27</sup>

Por su parte, la posición socialista (marxista) manifiesta que el Estado es el "director" de la economía de un país, por lo que debe "...garantizar los niveles de inversión, ocupación y distribución

equitativa del ingreso..., a través de la adopción de medidas políticas, económicas y administrativas" de intervención (nacionalización), entre otros rubros; la industria, la banca, los transportes y la producción agrícola.<sup>28</sup>

Adicionalmente, según José Castelazo, se identificaba una tercera posición que hacía referencia a la "teoría del desarrollo económico", la cual sostiene que "...únicamente el Estado es el agente promotor y responsable de alcanzar el desarrollo mediante la elaboración de planes que engloben un desarrollo integral de la sociedad". [Sin embargo, cualesquiera que sea la posición, queda de manifiesto que el Estado por medio del gobierno y su administración pública debe conducir y dar salida a las situaciones económicas de la sociedad. En este contexto, el desarrollo económico fue puesto en marcha] "...principalmente en los países subdesarrollados o en proceso de desarrollo y ha dado lugar a los regímenes de economía mixta, como el nuestro".<sup>29</sup> Así, al final de lo que pudiéramos llamar "la etapa violenta del proceso revolucionario iniciado en 1910, el gobierno tomó la decisión de emprender la reconstrucción económica y política del país".<sup>30</sup>

Dicho proceso se inició prácticamente en los años veinte. En esta década el gasto público se destinó, primordialmente, al desarrollo de la infraestructura en el sector de comunicaciones y transportes y a un amplio programa de construcción de grandes obras de irrigación en las zonas norte y noroeste del país. Asimismo, se señalaron las bases estructurales e institucionales para llevar a cabo la transformación de la economía nacional.

Durante este periodo se pusieron en operación "...el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria con el fin de resolver los problemas en que se encontraba el incipiente sistema bancario nacional; la Comisión Nacional de Caminos para integrar físicamente el territorio nacional, la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola para reducir la aleatoriedad que presentaban las actividades en el sector agrícola".<sup>31</sup>

En la década de los años treinta, el Estado en acciones de gobierno rescató el manejo soberano de actividades básicas que se encontraban en manos extranjeras y cuyas formas de operación se consideraron un obstáculo para modernizar económica y socialmente al país. La política de reparto agrario y la expropiación de los ferrocarriles y del petróleo fueron factores decisivos que motivaron el dinamismo e impulso del mercado interno y sirvieron de marco para configurar las bases del desarrollo industrial.

En esta etapa, se constituyeron el "...Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (llamado posteriormente Banco Nacional de Obras y Servicios al Público), Banco Nacional Hipotecario, Nacional Financiera, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México, estos últimos por medio de la nacionalización".<sup>32</sup>

A partir de la década de los cuarenta y hasta finales de los años setenta, la participación del Estado en la economía presentó mayor dinamismo, el cual se dirigió, esencialmente, hacia las actividades encomendadas al sector privado "por lo que se vinculó muy estrechamente a la política de promover la industrialización del país".<sup>33</sup>

Este periodo de crecimiento económico (década 40) influido por la Segunda Guerra Mundial se caracterizó porque el desarrollo se promovió a través del incremento en las exportaciones de materias primas y de bienes manufacturados, así como por la sustitución acelerada de importaciones para promover el crecimiento de la industria interna que se vio favorecida y estimulada por la política proteccionista y una demanda en continuo crecimiento.

Para los años cincuenta la política económica se encaminó a lograr la estabilidad, impulsar el crecimiento del sector industrial y la construcción de obras de beneficio social, así como, a modernizar el sector de comunicaciones y transportes.

En los años sesenta se continuó brindando el apoyo estatal a la industrialización del país mediante la definición y desarrollo de actividades orientadas a explotar los yacimientos de hierro y promover el crecimiento de la industria siderúrgica.

En términos generales, el periodo comprendido entre los años cuarenta y la década de los setenta ha representado el impulso definitivo para la formación del sector paraestatal en nuestro país.

Entre las instituciones constituidas, fortalecidas o consolidadas en este tiempo destacan Altos Hornos de México, Guanos y Fertilizantes de México, Complejo Industrial Ciudad Sahagún, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

En este mismo periodo y con la finalidad de "regular el mercado", así como para "proteger al consumidor final de bienes duraderos y no duraderos" se pusieron en marcha la "Conasupo (antes CEIMSA) y NADYRSA) y sus filiales, Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA), Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), Instituto Nacional del Consumidor (INCO), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de

Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)".<sup>34</sup>

En este marco, otro hecho que caracterizó la participación del Estado en la economía, fue que el Estado se volviera propietario de empresas del sector privado que enfrentaban problemas de carácter financiero y que resultaba conveniente salvar para apoyar el modelo económico adoptado, así se dio como resultado que el Estado fuera propietario de más de veinte empresas que se integraron posteriormente en Productos Pesqueros Mexicanos.

También con el propósito de promover actividades científicas y tecnológicas fueron fundados el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), el Instituto Nacional de Energía Nuclear (INEN), Los Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial y el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas. Finalmente, para apoyar y orientar la actividad industrial y comercial se crearon el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).<sup>35</sup>

Como se puede observar, la importancia de las empresas públicas en México, en el período de nuestra investigación, fue variable y se dio en función de la rama de actividad económica en la que se desarrollaron. Su significado, según el Dr. Alejandro Carrillo Castro, se ha caracterizado por ir desde un monopolio o control total de la oferta, hasta tener sólo una fracción reducida de ella; como ejemplo tenemos que en la producción del petróleo y de gas el Estado tuvo el control de la "totalidad de la oferta de producción nacional", contaba con casi el 100% de la generación de energía eléctrica para servicio público, cerca del 50% del acero mexicano y el 42% de la producción de azúcar.<sup>36</sup>

En este sentido, para advertir con mayor claridad la importancia que el sector paraestatal ha desempeñado dentro del sistema económico mexicano, baste señalar las siguientes cifras obtenidas en 1975: generó el "...11.2% del Producto Interno Bruto del país, aportó el 12.5% de la recaudación fiscal del Gobierno Federal y produjo el 32.6% de las exportaciones nacionales".<sup>37</sup> "En materia de empleo, en 1974, contaba con una planta de personal de 618,000 trabajadores que generó una derrama por sueldos y salarios entre el 12% y el 15% del total pagado en el país por este concepto".<sup>38</sup>

Esta importancia también la podemos apreciar si se aplican, entre otros criterios, el que dice "mayor venta, mayor margen de utilidad y mayor poder de ganancia";<sup>39</sup> como ejemplo tenemos que en 1973 de las diez empresas con mayor venta, las primeras cuatro correspondían a empresas en las que el Estado participaba mayoritariamente (Petróleos Mexicanos, CONASUPO, Teléfonos de México y Compañía de Luz y Fuerza).

Sin embargo, esta ventajosa posición difícilmente se mantenía cuando se analizaba su importancia de conformidad con los criterios de "mayor margen de utilidad y mayor poder de ganancia". Su "marcado carácter social"<sup>40</sup> les ha impedido que operen con un margen adecuado de rentabilidad, toda vez que su creación ha respondido al cumplimiento de objetivos de servicio y bienestar social y de comunicación, transporte y conservación, y no a la idea de sustituir las actividades encomendadas al sector privado, se exceptúan aquellos casos en que por razones de conveniencia social se volvían indispensables para el país.

Como se ha podido apreciar, la participación del Estado en la vida económica de nuestro país se ha desarrollado en diferentes contextos y con una gran diversidad de propósitos, los cuales han sido determinados por las circunstancias históricas.

De igual manera, sin lugar a dudas, fue a partir de la etapa post revolucionaria cuando se acentuó su participación y se hizo permanente como agente de cambio social y de crecimiento económico con equidad. De ahí que hayan surgido formas distintas para administrar el aparato administrativo y se hubieren creado entidades especializadas para agilizar la instrumentación de medidas económicas.

#### 1.4 Estado Interventor y Sector Paraestatal

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, particularmente en las economías europeas, se dan acciones concretas respecto a la intervención del Estado, toda vez que se inicia en distintos países la creación de bancos para la emisión de moneda; participación en el transporte ferroviario y marítimo y surgen al mismo tiempo monopolios estatales en los ramos del alcohol, tabaco y cerillos. En países como Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Inglaterra, Austria y España, el Estado empieza a intervenir en actividades consideradas básicas como la industria minera, fabricación de combustible (elemento estratégico), gas, generación de energía y transporte.<sup>41</sup>

Con la irrupción del Estado en la vida económica, política y social, las relaciones de producción de la sociedad adquirieron una nueva forma política, toda vez que surgió la necesidad de crear un Estado diseminado entre la sociedad civil, a través de múltiples instituciones. Así, con la creación del Estado social de Derecho, se creó un espacio para la administración pública y,

con ello, se sentaron las bases para la conformación, expansión y desarrollo de las empresas públicas.

A raíz de la crisis económica que sacudió al sistema económico mundial en 1929, se da lugar al desplazamiento de la doctrina liberal -liberalismo económico-<sup>\*</sup> por una concepción estatal conocida como Keynesianismo y que tiene el principio del *Welfare Estate* o *Estado de bienestar*, donde la participación estatal, en los diferentes rubros de la economía, es considerada indispensable e inaplazable.

Al mismo tiempo, la gran depresión hizo manifiesta la incapacidad para interpretar y solucionar los problemas y desequilibrios del sistema capitalista, así como, el agotamiento de posibilidades de la empresa privada para financiar, por sí sola, la infraestructura y las inversiones que exigía el propio sistema, provocando con ello, el abandono de las banderas e ideologías del liberalismo económico estricto y no sólo se acepta, sino que se propicia la intervención del Estado en la economía y el crecimiento del sector público.

La intervención gradual del Estado no sólo transformó en igual medida el concepto de Estado en su perspectiva económica, sino además, modificó su relación con la sociedad civil incorporando nuevos rumbos y directrices en lo económico, político y social.

De esta manera, el reconocer que la actividad del Estado no es neutra en relación con la política económica, le permite a la practica estatal controlar cada vez más algunos rubros de la economía, abriéndose el camino para el surgimiento de un Estado planeador y promotor del desarrollo.

Esta nueva concepción hace que surjan otras funciones que, aunadas a las que le otorgaba el modelo del liberalismo económico, integran el siguiente contexto funcional del Estado:

1. **Funciones de soberanía.**- Defensa, relaciones exteriores, policía, funcionamiento de las instituciones públicas.
2. **Funciones económicas.**- Moneda, crédito, comercio exterior, precios, promoción económica, inversión pública, industria, comercio, energéticos y creación de empresas y organismos estatales.
3. **Funciones sociales.**- Salud, higiene, vivienda, urbanismo, relaciones laborales, asistencia social, promoción y desarrollo social.

**4. Funciones educativas y culturales.-** Investigación científica y enseñanza general.<sup>42</sup>

Con base en esta evolución, el Estado adquirió otras responsabilidades sociales y económicas, que sumadas a la ausencia en cantidad y calidad de capital privado para invertir en proyectos vinculados con el desarrollo de infraestructura, germinó en la creación de un nuevo tipo de figura jurídica que, por su actuación coordinada y en apoyo al Estado para que cumpliera con sus fines, motivó el surgimiento y expansión de lo que hoy conocemos como sector descentralizado, sector paraestatal o empresas públicas.

México, como parte de un mundo cada vez más comunicado e interactuante, al igual que muchos otros países ha basado el desarrollo de su Estado en la adopción de ideologías y modelos económicos extranjeros que en su mayoría han delineado grados de intervención estatal, por lo que la existencia de entidades o dependencias que funcionan como el brazo ejecutor del Estado, se ha condicionado a la atención de diferentes servicios y satisfacción de necesidades de la sociedad.

En este contexto, con rasgos específicos que han moldeado el perfil actual de la administración pública, el Estado mexicano fortaleció gradualmente el sector paraestatal al establecer organismos que de manera independiente al sector central le han ayudado en la producción de bienes y servicios, en la conducción de la economía nacional y en el cumplimiento de los objetivos establecidos como proyecto de nación.

Con una visión retrospectiva, sin pretender ser exhaustivos, el desarrollo y conformación del sector paraestatal mexicano se puede ubicar de la siguiente manera:

**1924**

Se crea la Comisión Nacional Bancaria (antecedente de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros).

**1925**

Se crean el Banco de México, S. A., la Comisión Nacional de Irrigación y la Comisión Nacional de Caminos.

**1926**

Se constituyen el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A. (antecedente del Banco de Crédito Rural S. A.) y el Banco Único de Emisión (Filial del Banco de México).

**1929**

Se crea la Asociación Nacional de Protección a la Infancia, A. C. (antecedente del INPI).

En los años treinta se consolida la banca de fomento, se promueve la expansión de prestación de servicios sociales y se empieza a conformar la infraestructura de transportes y energéticos, dando origen a:

**1933**

La Asociación Hipotecaria Mexicana, S. A., el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., (antecedente del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S. A.)

**1934**

Nació Nacional Financiera S. A. con un carácter de Banca de Desarrollo Industrial, para promover y financiar los sectores básicos de la economía. Asimismo se constituyó el Fideicomiso del Fondo de Cultura Económica y la Comisión de Fomento Minero.

**1935**

Productora e Importadora de Papel, S. A. de C. V. y Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo S. C. L. de P. E. (COVE), Nueva San Isidro, S. A.

**1936**

Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) e Inmobiliaria Asociación S. A.

**1937**

Comisión Federal de Electricidad, Aseguradora Mexicana, S. A. Banco de Comercio Exterior, S. A.

**1938-1939**

Comité Regulador del Mercado del Trigo, Petróleos Mexicanos, Talleres Gráficos de la Nación, SC. de P.E. y R.S., Instituto Politécnico Nacional, Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México (antecedente de Ferrocarriles Nacionales de México), Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Instituto Nacional de Antropología e Historia.

La Lotería Nacional tiene su antecedente más remoto en el año de 1770 cuando el Virrey Carlos Francisco de Croix, publicó el bando que funda la Real Lotería de la Nueva España por instrucciones de Carlos III, Rey de España.

En este mismo periodo, como apoyo a la política de reforma agraria se constituyen el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. de C. V., (1935) y el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial (1936)

En la década de los años cuarenta, se propicia la expansión del sector industrial y se inicia la instalación de plantas productoras de maquinaria básica de bienes necesarios para la industria. Con ello, prácticamente se da paso definitivo a la industrialización del aparato productivo mexicano al crearse:

**1940**

Ferrocarriles Nacionales de México.

**1941**

Banco Internacional, S. A. (el control estatal se presenta hasta 1972), Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal (se creó por ley, inició operaciones en 1943), Compañía Industrial de Atentique, S. A., Banco Nacional de Fomento Cooperativo S. A. de C. V., Observatorio Astrofísico Nacional de Tonantzintla, Puebla (antecedente del Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica)

**1942**

Altos Hornos de México, S. A. (AHMSA), Corporación Mexicana de Radio y Televisión, S. A., Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A., Afianzadora Mexicana S. A.

**1943**

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Aceros Esmaltados, S. A., Compañía Operadora de Teatros, S. A., Fundiciones de Hierro y Acero, S. A., Guanos y Fertilizantes de México, S. A. (antecedente de Fertilizantes Mexicanos S. A.), Financiera Industrial Azucarera, S. A. (antecedente de Financiera Nacional Azucarera, S. A.), Sosa Texcoco S. A., Alquiladora de Casas, S. A. de C. V., Instituto Nacional de Cardiología.

**1944**

Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), Compañía Minera de Guadalupe, S. A., Nacional Distribuidora y Reguladora, Instituto Nacional de la Nutrición.

**1945**

Unión Forestal de Jalisco y Colima, S. A., Compañía Mexicana de Tubos, S. A., Centro Materno Infantil "General Maximino Ávila Camacho".

**1946**

Banco Nacional del Ejercito y la Armada, S. A. de C. V, Patronato de la Maternidad "Soledad Orozco de Ávila Camacho" (antecedente del Centro de Salud "Soledad Orozco de Ávila Camacho"), Comisión Nacional de Valores, Sanatorio Hospital Dr. Gea González (antecedente del Hospital General Dr. Manuel Gea González.

**1947**

Centro de Salud "Soledad Orozco de Ávila Camacho", Azufrera Panamericana, S. A., Compañía de Teléfonos y Bienes Raíces, S. A., Juntas Federales de Mejoras Materiales, Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial.

**1948**

Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal (tiene como antecedente la Caja de Depósito de Garantía, Pensiones y Beneficencia de la Policía del Distrito Federal creada en 1941), Instituto Nacional Indigenista.

**1949**

Compañía Explotadora del Istmo, S. A. y Radio Aeronáutica Mexicana, S.A.

En la década de los años cincuenta, continúa la expansión del sector paraestatal en apoyo a la economía mexicana creándose para tal efecto:

**1950**

Maíz Industrializado Conasupo, S. A. (MINSA), Patronato del Ahorro Nacional, Productora Nacional de Semillas, Instituto Nacional de Cancerología.

**1951**

Disel Nacional, S. A. (DINA), Banco Nacional Cinematográfico, S. A., Toyoda de México, S. A. (antecedente de Siderúrgica Nacional, S. A.

**1952**

Algodonera Comercial Mexicana, S. A., Compañía Minera la Florida de Muzquis, S. A., Ferrocarriles del Pacífico, S. A. de C. V. y Maderas Industrializadas de Quintana Roo, S. A., Fideicomiso del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital.

**1953**

Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, S. A. de C. V., Exportadores Asociados, S.A., Manufacturas Gar-Go, S. A., Operadora Textil, S. A. de C. V., Financiera Nacional Azucarera, S. A.

**1954**

Fábricas de Papel Tuxtepec, S. A., Instituto Nacional de la Vivienda (antecedente de INDECO).

**1955**

Comisión Nacional de Energía Nuclear (antecedente del Instituto de Energía Nuclear), Servicios Sociales Industriales, A. C.

**1956**

Inmobiliaria Mexicana Industrial, S. A. de C. V. Aceros de Sonora, S. A., Aserradero Ixcaxit, S. A., Compañía Mexicana de Exploraciones, S. A., Aserradero Pápalo, S. A., Zincamex, S. A., Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.

**1957**

Cartonera Sago, S. A. de C. V., Sociedad Mexicana de Bienes Raíces, S. A., Nacional Hotelera, S. A.

**1958**

Instituto Mexicano del Café, se participa mayoritariamente en Aseguradora Hidalgo, S. A. y minoritariamente en Aeronaves de México, S. A.

**1959**

Caminos y Puentes Federales de Ingresos (antecedente de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Mexicana de Autobuses, S. A. de C. V., Productos Químicos e Industriales del Bajío, S. A., Fondo Nacional de Fomento Ejidal, se participa mayoritariamente en Aeronaves de México, S. A.

El ISSSTE tiene su antecedente más remoto en 1925 cuando se creó por ley la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro.

En la década de los años sesenta se continuó con el esfuerzo de fortalecer el desarrollo del sector industrial. Así se crearon:

**1960**

Transportes Garci-Crespo, S. A., Servicios Aéreos Especiales, S. A. de C. V., Avíos de Acero, S. A., Estudios Churubusco Azteca, S. A., Encuadernación Progreso, S. A., Patronato del Maguey, Tetraetilo de México, S. A.

**1961**

Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Azucarera de la Chontalpa, S. A., Cordemex, S. A. de C. V., Distribuidora Conasupo, S. A., Envases y Empaques Nacionales, S. A., Leche Industrializada Conasupo, S. A., Astilleros de Veracruz, S. A., Siderúrgica Nacional, S. A., participa minoritariamente en Teléfonos de México y Aseguradora Nacional Agrícola Ganadera.

**1962**

Astilleros Unidos del Pacífico, S. A., Equipos Automotores, S. A. de C. V., Talleres Tipográficos Nacionales, S. A. de C. V., Fundiciones de Hierro y Acero, S. A., Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Comisión Nacional de Fruticultura, Torres Mexicanas, S. A.

**1963**

Hules Mexicanos, S. A., Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A., y Vehículos Automotores Mexicanos, S. A. de C. V., Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S. A. de C. V.

**1964**

Compañía Arrendadora de Equipos, S. A. y Nacional de Combustible de Aviación, S. A.

**1965**

Banco Nacional de Crédito Rural, S. A., Comisión Nacional de Energía Nuclear (antecedente del Instituto de Energía Nuclear), Comercial de Telas, S. A., Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Instituto Mexicano del Petróleo, Servicios Forestales, S. A.

**1966**

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.

**1967**

Inmobiliaria Administradora Balbuena, S. A., Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada, S. A., Embotelladora Garci-Crespo, S. A., Industrial de Abastos, Administradora Inmobiliaria Sotelo, S. A., Servicio de Transporte Colectivo, Arrendadora Internacional, S. A., Productos Forestales Mexicanos, Patronato de Obras e Instalaciones del IPN.

**1968**

Fosforitas Mexicanas, S. A. de C. V., Ferrocarriles Unidos del Sureste, S. A. de C. V., Compañía Panificadora Conasupo, S. A. (antecedente de Trigo Industrializado Conasupo), Productos de Madera Finas, S. A.

**1969**

Lito Ediciones Olimpia, S. A., Alimentos Balanceados de México, S. A. (ALBAMEX).

**1970**

Distribuidora Comercial de Telas, S. A., Refractarios Hidalgo, S. A., Estufas y Refrigeradores Nacionales, S. A., Comercial Acros, S. A. (antecedente de Acros, S. A.).<sup>43</sup>

Es oportuno aclarar que dado el crecimiento experimentado por el sector paraestatal durante las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo -aproximadamente 359 y 310 respectivamente- no hago referencia a las entidades de esos periodos.

En suma, la génesis histórica del sector paraestatal ha obedecido a la necesidad de asegurar el manejo del desarrollo nacional bajo la dirección del Estado. De conformidad con Jorge Tamayo, el crecimiento de las entidades paraestatales se puede observar así: 1930 con 12, 1940 con 57, 1950 con 158, 1960 con 259, 1970 con 491, 1976 con 845 y 1982 con 1155.<sup>44</sup>

Este crecimiento se explica cuando el Estado reserva para sí funciones especiales o estratégicas -productividad, empleo, elevar el nivel de vida de la población, abrir fuentes de crédito, facilitar los procesos de reforma en el sector agrario, redistribuir la riqueza y buscar mejores niveles de bienestar para los grupos menos favorecidos por el crecimiento económico- que no pueden posponerse o estar en otras manos, consecuentemente, el sector paraestatal mexicano, como instrumento del Estado, ha respondido a los objetivos económicos, políticos y sociales establecidos en los planes y estrategias gubernamentales.

En este orden de ideas, podemos afirmar que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal se han constituido como las instituciones más dinámicas dentro del sector público federal y estatal de nuestro país.

En contraparte, al crecimiento mostrado por el sector paraestatal, "...la administración pública central ha sido la única, entre las estructuras vigentes a principios del siglo que no sufrió transformaciones de fondo al consolidarse la Revolución Mexicana".<sup>45</sup>

Este atraso tiene su origen, no tanto en una inadecuada estructura general, sino debido al uso de procedimientos y sistemas atrasados en los diferentes niveles del aparato gubernamental, ésto provocó dificultades "...para que las funciones centrales no se adaptaren a las exigencias del crecimiento económico y social".<sup>46</sup>

Este problema administrativo se evidencia al comparar el desarrollo del sector central con el experimentado en el paraestatal. Este último ha tenido un papel importante en la conformación de la infraestructura actual del país, que puso de manifiesto la capacidad del gobierno para llevar a cabo "...programas y proyectos con alto grado de complejidad técnica, económica y social", luego entonces, el problema existente en el sector público obedecía a la "...necesidad de elevar la eficiencia y productividad del funcionamiento del aparato administrativo en su conjunto".<sup>47</sup>

Sin detrimento del beneficio aportado por el sector paraestatal, su propio ritmo de desarrollo generó que los problemas de las empresas que lo conformaban se agudizaran (fijación de precios y tarifas en los bienes y servicios, selección y adaptación de tecnologías, coordinación y control de su administración, reclutamiento, selección y capacitación del personal, sistemas de programación, presupuestación y evaluación inadecuados o divergentes, etc.), lo que hizo más difícil la relación entre ellas y de éstas con las dependencias del sector central, motivo por el cual se empezaron a buscar medios nuevos para ordenarlas y coordinarlas a fin de racionalizar sus actividades en un contexto global de congruencia y eficacia gubernamental.

### **1.5 Control y coordinación del sector paraestatal y reforma administrativa**

El proceso desarticulado y, según nuestra apreciación, por agregación que se dio en el sector paraestatal generó la necesidad insoslayable de realizar esfuerzos gubernamentales para controlar y coordinar su operación. Por ello, en 1947 con la promulgación de la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para controlar y vigilar las operaciones de dichas entidades, creándose con tal propósito y por Acuerdo Presidencial la Comisión de Inversiones,<sup>4</sup> y se dio a conocer la primera definición legal de lo que habría de entenderse por Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Dada la problemática que representó la creación de algunos mecanismos de control y coordinación del sector paraestatal, se tomó la decisión de hacerlos depender de la figura presidencial y así se creó la Comisión de Inversiones, que obtuvo resultados muy alentadores al grado que a finales de la administración 1952-1958 se le brindó un fuerte apoyo para establecer una nueva Secretaría.

Esta situación se cristalizó con la entrada en vigor de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1958, a través de la cual se constituye la Secretaría de la Presidencia como un órgano encargado de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como de coordinar y vigilar los programas de inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En esta forma, a escasos meses de haberse instituido dicha secretaría, el titular del Ejecutivo Federal expidió un Acuerdo mediante el cual disponía que tanto las secretarías y departamentos de Estado como los organismos descentralizados y empresas de participación estatal deberían elaborar sus programas e inversiones. El resultado de ello fue la elaboración del primer Programa de Inversiones para el periodo 1958-1964.

En 1962 se creó la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social con la que se buscó establecer mecanismos de coordinación entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia para realizar las tareas orientadas a programar y financiar las inversiones públicas y la elaboración de los planes de acción del sector público en su conjunto.

Al iniciarse la gestión del Presidente Díaz Ordaz, se reconoció la necesidad de coordinar las múltiples acciones del sector público para acelerar el proceso de desarrollo económico, por lo que en su segundo informe definió las directrices que su gobierno se proponía iniciar en materia de reforma administrativa, lo básico lo transcribimos a continuación:

"A los espectaculares avances logrados en muchos aspectos, no corresponde un proporcional progreso de la ya muy compleja y extensa maquinaria administrativa, acorde con los grandes adelantos por la moderna técnica de la administración. No puede negarse que las entidades oficiales han podido conducir con éxito las tareas, pero es evidente también que la organización resulta obsoleta y viejos y gastados sus sistemas.

Nos proponemos iniciar una reforma a fondo de la administración pública, que sin tocar nuestra estructura jurídico-política tal como la consagra la constitución, logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre las diversas dependencias del poder público; precise sus atribuciones, supere anticuadas prácticas y procedimientos. En resumen, se trata de hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz, que sirva mejor al país.

No es labor para unas semanas o para unos meses; es una tarea de estudio y preparación que abarcará años, como sucedió en otras naciones que han emprendido trabajos similares. Requiere del concurso de todos, tanto de los particulares como de los servidores públicos."<sup>49</sup>

Como se puede observar, la reforma administrativa como objetivo de política, se definió desde sus inicios como un proceso no espectacular ni rápido, además muy complejo que tenía que partir de un diagnóstico general de la situación prevaleciente en la

administración pública, a fin de contar con los elementos necesarios que servirían de base para orientar adecuadamente los esfuerzos hacia las necesidades y problemas prioritarios.

Los trabajos preliminares indicaron que para llevar a cabo la reforma administrativa, tal como lo pretendía el Presidente de la República, ésta debería formar parte de un programa de acción gubernamental que precisara los objetivos de desarrollo económico y social mismos que debían estar asociados a las necesidades nacionales.

Esta situación obligó a los responsables de estudiar y proponer las acciones de reforma a jerarquizar las actividades, las cuales partieron de aspectos básicos como ¿quién sería el órgano responsable de llevar a cabo la reforma administrativa?, las más complejas que se referían a las características que debían reunir la estructura administrativa de un país en constante crecimiento y una economía altamente diversificada.

Bajo la convicción política de los participantes y a la luz de dichos planteamientos, las acciones definidas permitieron crear el marco necesario para institucionalizar el desarrollo de los trabajos de reforma administrativa.

Uno de sus primeros resultados fue que la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social adquirió un nuevo impulso al tener el encargo por parte del Presidente de la República, de elaborar el Programa de Desarrollo Económico y Social para el periodo 1966-1970, así como, la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP),<sup>50</sup> a la que se le responsabilizó coordinar y proponer las acciones de reforma administrativa que creyera convenientes.

Con la instalación de dicha Comisión, se iniciaron formalmente las tareas de reforma, toda vez que ésta, para elaborar el diagnóstico requerido solicitó, por medio de la Secretaría de la Presidencia, a las dependencias y entidades del sector público un informe que contemplara los "...lineamientos de política, problemas nacionales y regionales que tratarían de resolver, metas por alcanzar, medios y recursos financieros requeridos para lograrlos y las necesidades de la población que atenderían".<sup>51</sup>

Después de un prolongado periodo de estudio se dio a conocer el informe sobre el estado que presentaba la administración pública. En éste se destacaban, de acuerdo con el administrativista Ignacio Pichardo Pagaza, tres aspectos fundamentales:<sup>52</sup>

- El primero de ellos hacía mención al funcionamiento de las dependencias y entidades del aparato administrativo, la programación de actividades en el sector público, lo

sistemas utilizados para "...elaborar el presupuesto y la eficacia de la administración de personal";

- El segundo refería las estrategias a seguir en aquellos problemas que afectaban simultáneamente a más de una dependencia del sector público y que cubrían "...campos de actividad básica para el desarrollo económico y social"; y
- En tercer lugar los mecanismos de coordinación a ser utilizados para efectuar los trabajos de "...análisis y presentación de propuestas en campos específicos como la programación y presupuestación, análisis y codificación de las estructuras de organización y bases jurídicas de las entidades públicas, así como de los recursos materiales, humanos y de planificación administrativa".

Los resultados presentados en el informe de la Comisión de Administración Pública, aunados a la elevada participación integral de las dependencias y entidades del sector público para la formulación de tareas, medidas y planes crearon el marco institucional requerido para la ejecución del proceso de reforma administrativa que las administraciones en turno tendrían como antecedente para el desarrollo de sus propias acciones.

## Notas pie de página capítulo I

- <sup>1</sup> Kaplan, Marcos, Estado y Sociedad, Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 135.
- <sup>2</sup> Garza Salinas, Mario A., *et. al.* Políticas públicas, ética, y seguridad en el marco de la acción del Estado: Reflexiones para el próximo siglo; Revista de Administración Pública No. 100, p. 233.
- <sup>3</sup> Véase Carrillo Landeros, Ramiro, Metodología y Administración, Limusa, p. 112.
- <sup>4</sup> Garza Salinas, Mario A., *Op. Cit.* p. 233.
- <sup>5</sup> López Portillo, José, Génesis y Teoría General del Estado Moderno, IEPES, p. 412.
- En ésta misma obra se define a la organización política como *la estructura efectiva del actuar humano, constantemente renovada y ordenada normativamente, que significa por su actividad encaminada a promover y realizar aquellas acciones u omisiones necesarias para lograr, como fines permanentes, la conservación, la perpetuación y el mejoramiento de la posibilidad misma de la convivencia humana.*
- <sup>6</sup> Ojeda Paullada, Pedro, *et. al.* La Reforma del Estado: Revista de Administración Pública No. 100, p. 17.
- <sup>7</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, p. 3.
- <sup>8</sup> *Ídem.*
- <sup>9</sup> Carrillo Landeros, Ramiro, *Op. Cit.*, p. 114.
- <sup>10</sup> *Ídem.*
- <sup>11</sup> Guerrero Orozco, Omar, Teoría Administrativa de la ciencia política: cuaderno 2, F. C. P. y S., p. 13.
- <sup>12</sup> *Op. Cit.* p.p. 14-15.
- <sup>13</sup> *Op. Cit.* p. 15.
- <sup>14</sup> *Ídem.*
- <sup>15</sup> Homo, León, La Roma imperial y el urbanismo en la antigüedad; citado por Guerrero Orozco, Omar, *Op. Cit.* p. 16.
- <sup>16</sup> Guerrero Orozco, Omar, *Op. Cit.* p. 17.
- <sup>17</sup> Castelazo, José, Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública I: Cuadernos de Política y Administración, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., p. 20.
- \* Grupo de profesores y administradores que constituyeron la primera escuela para estudiar el desarrollo de la Administración Pública, su movimiento tuvo como fondo histórico el apogeo de la administración pública de Prusia en el siglo XVIII. Entre los precursores del cameralismo se encuentran Van Osse (1506-1556) y Jorg Abrecht (1547-1612), los fiscalistas Becher (1635-1682), Hornick (1638-1712) y Schroeder (muerto en 1663).
- <sup>18</sup> Castelazo, José, *Op. Cit.* p. 21.
- <sup>19</sup> Martínez Silva, Mario, *et. al.* Diccionario de Política y Administración, p.p. 47- 48
- <sup>20</sup> Castelazo, José, *Op. Cit.* p. 23.
- <sup>21</sup> *Op. Cit.* p. 23-24.
- <sup>22</sup> *Op. Cit.* p. 24.
- <sup>23</sup> *Ídem.*
- <sup>24</sup> Waldo, Dwight, Estudio de la Administración Pública. p. 6.
- <sup>25</sup> Lawrence A., Appley, Curso sobre Principios de Administración, p. 3.
- <sup>26</sup> Penguin, Dictionarv of Economics, p. 11.
- <sup>27</sup> Castelazo, José, *Op. Cit.* p. 31.
- <sup>28</sup> *Ídem.*
- <sup>29</sup> *Ídem.*
- <sup>30</sup> Carrillo Castro, Alejandro, *et. al.* La Empresa Pública y la Reforma Administrativa en Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos Empresas Públicas, Colección Seminarios No. 7, p. 17.
- <sup>31</sup> Carrillo Castro, Alejandro, *Op. Cit.* p. 18.
- <sup>32</sup> *Ídem.*
- <sup>33</sup> *Ídem.*
- <sup>34</sup> Carrillo Castro, Alejandro, *Op. Cit.* p.p. 18-19.
- <sup>35</sup> *Op. Cit.* p. 19.
- <sup>36</sup> *Op. Cit.* p. 21.
- <sup>37</sup> *Op. Cit.* p. 19.
- <sup>38</sup> *Op. Cit.* p. 22.
- <sup>39</sup> *Ídem.*
- <sup>40</sup> *Ídem.*
- <sup>41</sup> Luarca Díaz, Ana Luisa, El Sector Paraestatal en México v su Privatización; Tesis, F. C. P. y S., UNAM. p. 14.
- \* El liberalismo económico como una doctrina filosófica, política y económica, empezó su desarrollo sistemizado en los siglos XVII y XVIII en Inglaterra principalmente y después fue adoptado por distintas corrientes de pensamiento europeas tomándola como base para el desarrollo de sus ideas: los principios fundamentales del liberalismo económico son laissez-faire, laissez-passar (dejar hacer, dejar pasar), donde el primero se relaciona con la libertad de producción y el segundo con la libertad de comercializar. El representante más significativo y al que se le considera el padre de ésta corriente de pensamiento es Adam Smith.
- <sup>42</sup> Martínez Silva, Mario, *Op. Cit.*, p. 57.

---

<sup>43</sup> Véase Secretaría de la Presidencia Dirección General de Estudios Administrativos *Manual de Organización del Gobierno Federal Tomo II: Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*, 1974 y en Presidencia de la República Coordinación General de Estudios Administrativos *Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal, Tomos I, 2, 3 y 4*, 1977.

<sup>44</sup> Tamayo, Jorge, *et. al. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, Teoría y Práctica de la Administración Pública p. 182.

<sup>45</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio, *10 Años de Planificación y Administración Pública en México* (ensayos): Libro 2, p. 114.

<sup>46</sup> *Ídem*

<sup>47</sup> *Op. Cit.* p. 117.

<sup>48</sup> *Vid. Infra*, Capítulo II.

<sup>49</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., *Segundo Informe de Gobierno al H. Congreso de la Unión*, Revista de Comercio Exterior, citado por Pichardo Pagaza, Ignacio, *Op. Cit.* p. 123

<sup>50</sup> *Vid. Infra*, Capítulo II.

<sup>51</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio, *Op. Cit.* p. 172.

<sup>52</sup> *Op. Cit.* p.p 172-174

## **CAPÍTULO II**

### **LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1970-1982)**

#### **2.1. Génesis de las reformas 1821-1976**

La Administración Pública Federal mexicana, tal como la conocemos hoy en día, es el resultado de una evolución que se inicia en 1821 con la integración del primer gobierno nacional independiente y con el Reglamento de Gobierno emitido por la Junta Provisional Gubernativa. En éste se establece que cada uno de los ministros\* estaba obligado a "...proponer las reformas y mejoras que creyera conducentes en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio coordinándose con los demás en las recomendaciones generales".<sup>1</sup>

Sin embargo, la inestabilidad política, económica y social del país, caracterizada por los diversos cambios de gobierno e intervenciones extranjeras, permitieron si acaso, llevar a cabo algunas acciones de mejoramiento administrativo en aspectos

financieros y presupuestarios así como en la revisión parcial de "algunas disposiciones orgánicas".<sup>2</sup>

Con la creación en 1853, de un quinto ministerio (Fomento, Colonización, Industria y Comercio), y con la separación del Estado de la Iglesia (1858 a 1869), se inició por un lado, el lento pero continuo crecimiento de las funciones y estructura del aparato administrativo y, por el otro, se "...consolida la institucionalización de un nuevo esquema de atribuciones del Estado [en tanto que toma para sí la responsabilidad sobre el manejo de] la instrucción pública, lo relativo al registro civil y de los panteones e incorpora otras nuevas como los servicios de correos, telégrafos y la construcción de obras públicas".<sup>3</sup>

No obstante, es hasta que termina la revolución cuando se empiezan a generar cambios fundamentales en los ámbitos de la vida nacional, los cuales hicieron necesario adecuar el aparato administrativo a la nueva realidad política y social que exigía la sociedad mexicana.

De esta forma, con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) y la Ley de Secretarías de Estado que se formuló con base en ella (28-dic-1917), que se promueven cambios profundos en el esquema de organización gubernamental al crearse dos tipos de órganos centrales: *Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos*.<sup>4</sup>

En atención a la nueva estructuración y a la necesidad de dar respuesta a los postulados de la lucha armada, el Gobierno Federal apoyó decididamente sus acciones en el aparato administrativo, para ello, creó un nuevo modelo de instituciones públicas: *las entidades paraestatales*.<sup>5</sup>

Estas figuras reconocidas como organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, quedaron encargados de buena parte de las funciones que el Estado tenía que desempeñar, con el fin de "...asegurar el bienestar social y orientar la explotación de los recursos naturales a favor y en beneficio de la nación mexicana".<sup>6</sup>

La estrategia dio buenos resultados por más de dos décadas, ya que le permitió al Gobierno Federal atender las necesidades y problemas de corto plazo que demandaba la población en su conjunto, sin embargo, generó un fuerte crecimiento y sin mecanismos efectivos de control del sector paraestatal, toda vez que la creación de dichas dependencias se justificaba en razón de que cumplían con un objetivo determinado -económico o social-el cual era establecido por cada uno de los presidentes en turno según sus prioridades de gobierno.

Para 1946 la gran dispersión de actividades y la ya compleja operación del sector público en su conjunto, hicieron imperiosa la necesidad de contar con mecanismos que garantizaran el control operativo de todas las dependencias públicas.

En diciembre de ese mismo año se expidió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado,\* en ella se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y, entre otras facultades, se le encomendó la realización de estudios y sugerencias tendentes a mejorar la administración pública.

Un año después, en diciembre de 1947, se expidió la primera Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, mediante la cual se sujetó a dichas instituciones a la "...supervisión financiera y al control administrativo del Ejecutivo Federal".<sup>7</sup>

Para propiciar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley, en enero de 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cual tenía por objeto el control, vigilancia y coordinación de las entidades paraestatales. Estas atribuciones, por diferentes motivos, no alcanzaron a ejercerlas plenamente por lo que la propia secretaría promovió su disolución. Como resultado de ello en diciembre de 1949 se derogó el Decreto de 1948 y se le facultó a Hacienda para que estableciera un nuevo organismo que respondiera a lo establecido en la ley.

En atención a lo anterior, en 1953 se constituyó el Comité de Inversiones. Este órgano a pesar de que obtuvo mayor apoyo para su funcionamiento tampoco llegó a ser un mecanismo real de operación originando que en septiembre de 1954, mediante Acuerdo presidencial, fuera sustituido por la Comisión de Inversiones con subordinación directa del Presidente de la República.

No obstante los esfuerzos para instrumentar debidamente la Ley para el Control..., los órganos creados carecieron de apoyo político para superar las causas que provocaron su inoperancia y, sobre todo, el hecho de representarse como organismos poderosos que rebasaban las facultades de las propias secretarías de Estado.

Al modificarse en 1958 (23 de diciembre) la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se "...produce un fenómeno importante dentro del proceso" de ajuste del aparato público al crearse, en sustitución de la Comisión de Inversiones, la Secretaría de la Presidencia, a la cual se le responsabiliza de proporcionar el

apoyo necesario al Ejecutivo Federal en la planeación, coordinación y evaluación del desarrollo económico y social, así como en la programación del gasto público federal".<sup>8</sup>

Por efectos de la misma ley, se creó la *Secretaría del Patrimonio Nacional* que absorbió las facultades de la extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Entre otras, se le facultó para controlar y vigilar la operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que no fueran instituciones financieras o educativas, tales como las instituciones nacionales de crédito y seguros, cuyo control siguió a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Comisión Nacional Bancaria y de la Comisión Nacional de Seguros.

A partir de la formulación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 se expidieron diversas disposiciones para "...instrumentar medidas administrativas orientadas a dar pleno cumplimiento a la programación y coordinación de las actividades del sector público".<sup>9</sup>

Fue en 1961 cuando la Secretaría de la Presidencia estableció que "...para alcanzar los objetivos y metas nacionales... se deben intensificar la coordinación de actividades del sector público en su conjunto y promover las modificaciones necesarias en la estructura y funcionamiento de la administración pública".<sup>10</sup> Para ello se dispuso que el órgano administrativo responsable de llevar a cabo las funciones de control fuera la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que se constituyó originalmente con dependencia de las Secretarías del Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédito Público, para posteriormente quedar integrados por funcionarios del más alto nivel de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

La propia ley otorgaba facultades al Presidente de la República para "...constituir comisiones intersecretariales que coadyuvaran en el despacho de los asuntos en que debían intervenir varias secretarías o departamentos",<sup>11</sup> con ello se buscaba dar respuesta a los complejos procesos administrativos y a los problemas de coordinación entre las diversas dependencias del Ejecutivo Federal.

Una de las acciones que sentó bases definitivas en las actividades de programación y coordinación fue la expedición del Acuerdo Presidencial mediante el cual se disponía que todas las secretarías y departamentos tenían que elaborar sus planes de acción y programas coordinados para el desarrollo económico y social del país.

Con los avances logrados en más de cien años de historia, germinó en el seno del gobierno la necesidad de desarrollar una estrategia permanente, sostenida y sistemática de reformas al aparato administrativo.

Como respuesta a lo anterior, al iniciarse la gestión presidencial para el periodo 1964-1970 se reconoció la "...necesidad de coordinar las múltiples acciones del sector público", de tal suerte que la reforma administrativa como objetivo de política se planteaba, desde la óptica del entonces Presidente de la República, como un proceso dilatado y complejo cuya tarea de estudio y preparación abarcaría años".<sup>12</sup>

El planteamiento inicial para la transformación administrativa fue que "...toda reforma tenía que referirse a un programa de acción [ello, no sería otra cosa que la] ...formulación de las actividades a realizar para lograr los objetivos de desarrollo económico y social asociados a los requerimientos nacionales".<sup>13</sup>

Para coordinar y elaborar un diagnóstico de la situación prevaleciente en el aparato administrativo se creó en 1965 la Comisión de Administración Pública (CAP), mediante acuerdo verbal del Subsecretario de la Presidencia y con base en la parte final del inciso IV del Artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado vigente. Se le encomendaron los objetivos siguientes:<sup>14</sup>

1. Determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización.
2. Coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país con justicia social.
3. Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental, que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior.
4. Lograr mejor preparación del personal gubernamental.
5. Proponer reformas a la legislación y medidas administrativas que procedan.

Para cumplir con estos objetivos, la Comisión llevó a cabo un detenido estudio que presentó y difundió en 1967. Así, en lo que se conoció como el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana se establecieron las bases para un modelo de esquema tendente a reformar la Administración Pública Federal, así como algunas "...medidas concretas encaminadas a estructurar un programa de reforma administrativa".<sup>15</sup>

El informe ponía de manifiesto dos necesidades fundamentales, por un lado emprender la reforma a partir del análisis de los problemas que afectarían a diversas dependencias públicas cuyas actividades fueran básicas para el desarrollo económico y social y por otra, actuar simultáneamente en los problemas de coordinación existentes en todo el sector público, así como en aquellos problemas que incidieran específicamente en cada entidad sobre su funcionamiento administrativo. En otras palabras se pretendía realizar reformas administrativas en los niveles macro y micro de la actividad a cargo del gobierno federal.

Según este informe, al considerarse "...imposible resolver a partir de una unidad central todos los problemas que implica una reforma administrativa profunda como la que se pretendía... [la Comisión propuso entonces que] cada dependencia contara con su propia unidad asesora... [se les llamó unidades de organización y métodos (UOMs sin embargo)... la falta de un ordenamiento legal que hiciera obligatoria su constitución, condujo en el mejor de los casos, que éstas desarrollaran tareas menores y generalmente aisladas del mejoramiento administrativo".<sup>16</sup>

A pesar de que la UOMs no se generalizaron en todas las dependencias del Gobierno Federal, sí se registraron avances notables en materia de reforma administrativa, ya que en el ámbito global se establecieron estructuras como la "Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Nacionales de Desarrollo, la Comisión de Estudios del Territorio Nacional, la Comisión de Planeación, la Comisión de Programación, la Comisión Especial para el Control de Obras Públicas y la Subcomisión de Inversión Financiamiento".<sup>17</sup>

En lo que se refiere al ámbito sectorial, se instituyeron los mecanismos para el "...sector agropecuario y forestal, inversiones en infraestructura rural, adiestramiento y capacitación agropecuaria. Comisión de Estudios del Área Metropolitana del Valle de México y el Grupo de Estudios de Infraestructura Turística".<sup>18</sup>

de manera semejante a las experiencias anteriores, los avances logrados en este periodo fueron limitados, sobre todo, porque la transformación del sistema central de planeación a través de mecanismos de participación y otros instrumentos (la modificación de la mecánica presupuestal del sector público por medio de la técnica de presupuesto por programas y el desarrollo de estudios, técnicas y metodología para la implantación de reformas macro y micro administrativas) no tuvieron la extensión y alcances que su planteamiento original demandaba.

En este orden de ideas, con el fin de proporcionar suficiente información al nuevo gobierno y garantizar la continuidad de las acciones de reforma, en las postrimerías del mandato del presidente Gustavo Díaz Ordaz, concretamente en 1970, el titular del ejecutivo instruyó a las dependencias para que prepararan un informe en materia de reforma administrativa que condensara sus experiencias, la evaluación de resultados y las recomendaciones sobre política y/o acción que se considerara conveniente llevar a cabo para darle continuidad a la reforma administrativa.

Al inicio del gobierno encabezado por Luis Echevarría Álvarez se caracterizó por la expedición, con base en el análisis de los informes y recomendaciones de la Comisión de Administración Pública, de un Acuerdo presidencial por medio del cual se fijaron las bases operativas de la reforma administrativa federal y se institucionalizaron medidas propuestas por la propia Comisión.

De tal modo que así que se crearon en todas las dependencias del gobierno federal como unidades de asesoría técnica las *comisiones internas de administración* (CIDA) y las *unidades de organización y métodos* (UOMs)<sup>19</sup> y con el propósito de "...vincular las reformas administrativas de cada dependencia a sus objetivos y metas programáticas, así como para estructurar un sistema de programación del sector público en su conjunto las *Unidades de programación*".<sup>20</sup>

En congruencia con los cambios experimentados, en la Secretaría de la Presidencia, en atención a recomendación de la propia Comisión de Administración Pública, se creó en sustitución de esta, la *Dirección General de Estudios Administrativos*, facultándosele para dar "...coherencia a los esfuerzos de reforma en todo el sector público..., [así como] establecer comités técnico-consultivos que apoyaran la propuesta de lineamientos y formulación de guías técnicas en materia de organización, métodos, sistemas de apoyo y procedimientos administrativos".<sup>21</sup>

Además, en cumplimiento a tales facultades y con base en los trabajos realizados por la Comisión de Administración Pública, se formuló el documento denominado *Bases para el Programa de Reforma*

*Administrativa del Poder Ejecutivo Federal para el sexenio 1971-1976.*<sup>22</sup> Dichas bases constituyeron la pauta formular Plan Global de Reforma, mismo que se integró por diez programas,<sup>23</sup> de los cuales presentamos un resumen en el anexo I de este trabajo. Los programas se orientaron, fundamentalmente, a los "...sistemas administrativos comunes a todo el sector público, así como a desarrollo de acciones para llevar a cabo reformas macroestructurales, sectoriales y regionales".<sup>24</sup>

Cabe hacer notar que durante este sexenio se apoyó, en forma notable, el programa que correspondía a la "...institucionalización jurídica y operativa del sistema de reforma administrativa, lo que permitió establecer diversos mecanismos de análisis y coordinación<sup>4</sup> en las acciones de reforma que se desarrollaron durante el periodo".<sup>25</sup>

## 2.2 La reforma administrativa 1976-1982

Al entrar en funciones el régimen presidencial 1976-1982, el Presidente de la República José López Portillo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de ley, la cual, una vez legislada y aprobada derogó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y dio vida a la hoy vigente *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

Con la entrada en vigor de la nueva ley, se promovió una reestructuración radical del aparato administrativo en su conjunto; por primera vez fue concebido integralmente con miras a una nueva sectorización y se tomó como eje central del quehacer público a la planeación del desarrollo económico y social. Asimismo, se orientó a transformar la compleja estructura burocrática en un instrumento con responsabilidades claras y precisas al reordenar por funciones las secretarías de Estado y modificar la estructura sectorial de coordinación de las entidades paraestatales, no sólo para hacer más expedita la acción del sector público al suprimir la duplicación y traslapo de funciones, sino también para traducir las decisiones gubernamentales en los resultados esperados por la sociedad.

Más adelante veremos que estos cambios promovidos por el Presidente López Portillo, dieron pie al más espectacular movimiento modernizador del aparato administrativo heredado de la Revolución Mexicana, desde luego muy costoso en recursos, pues

según algunos críticos, se hicieron muchos cambios, pero para seguir igual, o sea para preservar el estatus existente y sólo dar cabida a los cambios que no modificaran las bases del sistema político prevaleciente.

## 2.2.1 Objetivos, propósitos y políticas

Fue a partir de 1977 cuando, a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos,\* se puso en marcha el Programa de Reforma Administrativa, se dijo que con carácter permanente, a fin de realizar y coordinar todas las acciones tendentes a dar mayor racionalidad y congruencia a la administración pública, tanto en el ámbito global como institucional.

Dicho programa se fundamentó en cinco objetivos básicos, a saber:

1. "Organizar al gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa que contribuya al desarrollo económico y social y que coadyuve fundamentalmente, al aumento de la eficiencia, la eficacia, la congruencia, la honestidad y la participación y corresponsabilidad en las acciones.
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, así como para precisar responsabilidades y facilitar la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.
3. Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal que, al mismo tiempo garantice los derechos de los trabajadores y propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal.
4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política federal, mediante instrumentos y mecanismos que, respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno, propicien el fortalecimiento de sus respectivas funciones, coadyuven a una mejor coordinación y una mayor participación de la federación, estados, municipios y ciudadanía en general en los procesos de desarrollo económico, político y social del país.
5. Mejorar la impartición de justicia, tanto la conmutativa como la distributiva y social, para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la constitución, y garantizar así a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y sus gobernantes."<sup>28</sup>

Ligados a éstos objetivos se definieron los propósitos siguientes:

1. *Logro de una mejor eficiencia.*- Es decir, el uso más racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado.
2. *Consecución de una mejor eficiencia.*- Es preciso que la utilización de los recursos con que se cuenta, garantice el efectivo cumplimiento de los propósitos políticos que la Nación se ha planteado.
3. *Obtención de un alto nivel de congruencia.*- Las acciones y las decisiones gubernamentales son igualmente necesarias, sin embargo requieren de una articulación y un orden que garantice que, los distintos esfuerzos no se dupliquen, anulen o contradigan entre sí.
4. *Honestidad en las acciones.*- La estricta observancia de las leyes exige que no sólo se procure servir con una honradez meramente formal, sino evitar que, por sectarismos o intereses creados se tomen decisiones que conduzcan a la parcialidad a favor de esos intereses, a la inmoralidad y a la corrupción.
5. *Participación y corresponsabilidad de la ciudadanía en los programas del sector público.*- La concertación con los sectores social y privado requieren la institucionalización de mecanismos participativos en todos los niveles y sectores de la administración.<sup>27</sup>

## Políticas

Al pretender las mejores condiciones administrativas para alcanzar los objetivos establecidos en el programa de reforma, se hizo necesaria la definición de dos tipos de políticas, unas con un carácter sustantivo o de contenido y otras de tipo adjetivo o de procedimiento, ambas coadyuvaron al óptimo desarrollo del programa. En el cuadro siguiente presentamos un resumen de las mismas.<sup>28</sup>

**POLÍTICAS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA FEDERAL 1976-82**

<i>Sustantivas o de contenido</i>	<i>Adjetivas o de procedimiento</i>
<p>I. No se produce en el vacío, sino que forma parte de los cambios sociopolíticos del país en su conjunto.</p> <p>II. Se concibe como un proceso participativo que interesa tanto a la sociedad en su conjunto como a la propia administración gubernamental.</p> <p>III. Está orientada fundamentalmente a coadyuvar en los propósitos del desarrollo económico.</p> <p>IV. Se encuentra estrechamente vinculada a la programación económica y social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es en sí misma un proceso que debe ser programado, ejecutado y, consecuentemente, evaluado.</li> <li>• Se orienta a la consecución de un modelo global de la administración, y por tanto no puede depender de la suma de una serie de cambios con poca relación entre sí.</li> <li>• Es integral en su concepción pero gradual y selectiva en su instrumentación y mejoramiento.</li> <li>• Constituye un proceso constante y renovado de modernización y mejoramiento.</li> <li>• Debe inscribirse siempre dentro del marco jurídico de la Constitución.</li> <li>• No sólo debe buscar reducir las resistencias que obstaculizan los cambios, sino transformar y actualizar las actitudes que permitan el quehacer administrativo, del sector público, tanto por parte de los trabajadores al servicio del Estado, como por la ciudadanía en su conjunto.</li> <li>• Debe contar con una apropiada combinación de autoridad, técnicas, recursos y tiempo.</li> <li>• Debe procurar no afectar los derechos legalmente adquiridos de los trabajadores.</li> </ul>

### 2.2.2 Estrategia de implantación

El titular del ejecutivo "...determinó que algunas de las medidas del programa debían ser aplicadas inmediatamente, aprovechando la coyuntura política que se presenta con la transferencia de poder, mientras que otras por su naturaleza se instrumentarían implantarían a lo largo del periodo".<sup>29</sup> En consecuencia, con la finalidad de realizar el análisis, programación y evaluación del proceso, éste se dividió en cinco etapas, cronológica y contextualmente bien diferenciadas.

#### *Primera.*

Se inició con la puesta en marcha de las modificaciones propuestas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que se orientó fundamentalmente "...instrumentar los cambios estructurales, funcionales y de procedimiento necesarios en el aparato administrativo".<sup>30</sup>

Paralelamente a las transformaciones y adecuaciones realizadas durante esta etapa, se inició la "...programación de acciones sustantivas de las dependencias conforme a las prioridades, objetivos y metas del nuevo plan de gobierno".<sup>31</sup>

Asimismo, respecto a la obligación de establecer el presupuesto por programas, la contabilidad de costos y la evaluación de resultados señalados tanto en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, como en la Ley General de Deuda Pública. Se ordenaron "...conforme a programas los sistemas de regulación global y apoyo administrativo común".<sup>32</sup>

#### *Segunda.*

Esta etapa consistió primordialmente en organizar a la Administración Pública Federal por sectores de actividad. Así una vez realizados los cambios a las estructuras institucionales del sector centralizado, se ubicaron bajo la coordinación de las secretarías de Estado o departamentos administrativos, la coordinación de las acciones de aquellas entidades paraestatales que garantizaran la vertebración de dichas acciones.<sup>33</sup>

durante este periodo se les encargó, a las secretarías de Estado, en su calidad de cabezas y coordinadores de sector, la tarea de "...armonizar e integrar los planes sectoriales, así como de coordinar y evaluar la operación de las entidades paraestatales ubicadas en su sector administrativo".<sup>34</sup>

#### Tercera.

Desarrollados los elementos básicos de la organización gubernamental, esta etapa se orientó a "...coordinar y globalizar las acciones sectoriales, con el objeto de armonizarlas entre sí como partes integrantes de un todo... [para ello, hubo de analizar la coordinación existente entre los diversos sectores a fin de conseguir y] garantizar la articulación global de las acciones públicas y de esta manera dar cuerpo a lo que, dentro de la diversidad administrativa, debe ser la unidad".<sup>35</sup>

#### Cuarta.

Fue conocida como la reforma de las ventanillas o de las parandillas, se orientó, según registros asentados por la Coordinación General de Estudios Administrativos, a resolver los "...problemas y reclamos más notorios que presenta el público cuando acude a las oficinas públicas a realizar un trámite, ejercer un derecho o cumplir con una obligación... [cabe hacer notar que desde entonces, ya se decía que si la responsabilidad del Estado mexicano era la de servir adecuadamente a la sociedad que representaba, era conveniente disponer que, en esta etapa del programa de reforma administrativa], ...las dependencias y entidades encaminaran buena parte de sus esfuerzos a eliminar el exceso de papeleo, trámites engorrosos, mal trato, irresponsabilidad, errores etc., así como la innecesaria presencia de intermediarios en los trámites que se realizan ante las oficinas públicas."<sup>36</sup>

El cumplimiento de esta etapa, según hemos platicado con algunos profesores protagonistas de ese tiempo, quedó más en el papel que en la práctica, ya que las resistencias de los empleados que sentían peligrar su trabajo y algunos sus privilegios laborales se antepusieron al propósito de servir mejor a los usuarios de diversos servicios públicos que pudieron hacerse más ágiles y eficientes.

Quinta.

Esta etapa consistió fundamentalmente en preparar mediante un programa de administración y desarrollo de personal a los trabajadores al servicio del Estado para asumir sus nuevas responsabilidades derivadas de la aplicación de la reforma administrativa; toda vez que, según se asienta en registros oficiales, su apoyo y participación conformaba el capital más valioso con que contaba el Gobierno Federal para la consecución de los objetivos planteados en cada una de las etapas del proceso.<sup>37</sup>

Es oportuno señalar que el desarrollo de cada etapa se debería apoyar en los logros alcanzados por las fases que le precedían, y se indicaba que su realización no significaba que se dejaría de avanzar en el cumplimiento de las tareas cotidianas, sino que por el contrario, con el nuevo esquema de organización, los programas de administración y desarrollo de personal se concibieron, desde entonces, como procesos permanentes, dado que, se especificaba en los documentos oficiales, siempre sería necesario revisar las estructuras y el funcionamiento de las dependencias públicas para ponerlas acordes con las demandas sociales y, por lo mismo, el servidor público debería de contar con los mejores instrumentos disponibles para realizar sus tareas de manera eficiente.

### 2.2.3 Mecanismos de operación

De acuerdo con lo expresado en los documentos oficiales de esa época, para lograr la coordinación y congruencia de las dependencias y actividades del aparato público, así como la viabilidad y eficacia política social del programa de reforma, se requería de la conformación y operación de diferentes mecanismos de participación no sólo para efectuar el análisis conjunto de los problemas comunes, sino para llevar a cabo concertadamente reformas concretas.<sup>38</sup>

Al amparo de dicha premisa y, con base en lo dispuesto por la Ley Orgánica, se pusieron en operación diversos mecanismos "...nivel global o macro administrativo, sectorial o meso administrativo e institucional o micro administrativo..."<sup>39</sup> a través de los cuales se instrumentó, ejecutó y evaluó el programa de reforma administrativa.

os mecanismos de carácter global que se establecieron fueron cinco fundamentales, a saber:

1. Funcionamiento del gabinete en pleno
2. Integración de gabinetes especializados (Económico, Agropecuario, Comercio Exterior y Servicios de Salud) para coordinar las actividades sustantivas del Ejecutivo Federal.
3. Estructuración de unidades de asesoría y apoyo directo al Presidente de la República, para coordinar las diferentes actividades relacionadas con los sistemas de orientación global y apoyo administrativo común. tales como la Unidad de Asuntos Jurídicos, la Coordinación General de Estudios Administrativos, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, Coordinación de Proyectos de Desarrollo, la Coordinación General de Programas de Productos Básicos y la Coordinación General de los Servicios de Salud.
4. Integración de las comisiones para el despacho de los asuntos en que intervienen varias secretarías y departamentos administrativos: Nacional de Precios, Consultiva del Empleo, Nacional de Fomento Industrial, Nacional de Desarrollo Urbano y de Gasto-Financiamiento.
5. Funcionamiento de diversos comités técnicos consultivos para el estudio de asuntos específicos comunes a varias dependencias, tales como los de a) recursos humanos, b) programación, c) capacitación y d) orientación, información y quejas, así como centros de documentación, delegaciones y representaciones federales en las entidades federativas y, la Comisión Técnica Consultiva de Archivos Contables.<sup>40</sup> (cuadro 1)

Es importante destacar que de acuerdo a la información oficial, la integración de los comités técnicos consultivos, permitió...continuar armonizando y compatibilizando los programas institucionales dentro del marco global de reforma", al incorporarse al funcionamiento y operación de otros creados con anterioridad a 1976, a saber; "Organización y Métodos, Sistematización de Datos, Publicaciones Oficiales, Informática, Correspondencia y Archivo, el Grupo de Oficiales Mayores y el Grupo de Directores Jurídicos".<sup>41</sup>

Entre los mecanismos de coordinación sectorial o mecanismos administrativos se establecieron para el análisis, discusión y propuestas de reformas sectoriales las comisiones internas de administración y programación sectorial (CIDAPs), los comités técnico consultivos de unidades de apoyo a la coordinación sectorial (COTECCOS), la Comisión Lineamientos 104, y los grupos interinstitucionales de programación y presupuestación sectorial (GIPPS).<sup>42</sup> (cuadro 1)

Cabe señalar que en este nivel los órganos de gobierno desempeñaron un papel importante en la conducción interna de los organismos, en virtud de que toda reforma administrativa en que se involucraba la dependencia que los mismos representaban, tenía que contar con la aprobación de dichos órganos de gobierno.

Respecto al nivel institucional o micro administrativo, con el fin de desarrollar las actividades sustantivas de las dependencias o entidades se establecieron tres tipos de mecanismos:

- a. Las comisiones internas de administración y programación (CIDAPs).
- b. Las subcomisiones internas de administración y programación (SUBCIDAPs). y
- c. Los secretarios técnicos.<sup>43</sup> (cuadro 1)

Por lo que se refiere al alcance y cobertura de las reformas administrativas esperadas, cabe mencionar que se previó el establecimiento de los mecanismos citados en los tres niveles de gobierno -federal, estatal y municipal-, incluso se llegó a hablar de sus efectos al nivel de participación popular.

En este sentido, a efecto de intercambiar experiencias e información y, en su caso, atender las solicitudes de asesoría en aspectos específicos que contribuyeran al fortalecimiento de los poderes de la Federación, la coordinación entre los poderes se apoyó fundamentalmente en los grupos de asesoría técnica, las comisiones internas de administración y programación (CIDAPs) y los grupos interinstitucionales para la programación sectorial. (cuadro 2).

Asimismo, para articular y robustecer la capacidad administrativa de los niveles de gobierno, particularmente en aquellos casos donde se daban facultades concurrentes se crearon los convenios únicos de coordinación y, con base en ellos, se reconfiguraron otros ya existentes como los comités promotores del desarrollo socioeconómico de los estados (COPRODES) que, a su vez

permitieron, desde entonces, la conformación de los comités de planeación para el desarrollo socioeconómico de los estados (COPLADES).<sup>45</sup> (cuadro 3)

Por último, dado que la reforma se consideró un proceso abierto a la consulta, participación y auto evaluación, se determinó que era indispensable contar con las fuerzas fundamentales de la sociedad, razón por la cual se institucionalizaron mecanismos de participación popular colectiva o a título individual con los sectores social y privado.

Para lograr lo anterior, según registros oficiales de esa época presidencial, las dependencias y entidades del sector público en su conjunto establecieron ligas que les permitieron relacionarse con las agrupaciones representativas de dichos sectores, así como propiciar diversas formas de asociación que promovieran la implantación de sistemas de consulta con gremios, sindicatos, colegios profesionales, universidades, cámaras, industriales y comerciales y demás grupos sociales, independientemente de la participación ciudadana de manera individual.<sup>46</sup>

La consecución de los cinco objetivos planteados para la reforma del sector público originó que el programa global se dividiera en veinte programas específico cuya ejecución requirió, según su naturaleza, dividirse en diversos subprogramas. Estos y los objetivos generales se describen en el anexo 2.

UNIDADES RESPONSABLES Y MECANISMOS DE APOYO EN LOS DIFERENTES NIVELES DE DECISIÓN

NIVEL DE DECISIÓN	AREA DE ANÁLISIS	UNIDAD RESPONSABLE	MECANISMO DE APOYO
GLOBAL O MACRO ADMINISTRATIVO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planeación</li> <li>Programación</li> <li>Presupuesto</li> </ul>	Presidencia de la República y Secretaría de Programación y Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comités Técnicos Consultivos</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crédito y Deuda Pública</li> </ul>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estadística</li> <li>Contabilidad</li> </ul>	Secretaría de Programación y Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comités Técnicos Consultivos</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Comité Técnico Consultivo</li> <li>Reuniones Anuales de Autoevaluación</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reforma Administrativa</li> </ul>	Presidencia de la República y Secretaría de Programación y Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consejo Consultivo del Programa de Reforma Administrativa.</li> <li>Comité Asesor del Programa de Reforma Administrativa.</li> <li>Comités Técnicos Consultivos</li> </ul>
SECTORIAL O MESO ADMINISTRATIVO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Áreas Sustantivas de Política Regulación y Control Sectorial</li> </ul>	(Titulares de las Dependencias Coordinadoras de Sector)	<ul style="list-style-type: none"> <li>CIDAP Sectorial</li> <li>GIPSS</li> <li>Comités Técnicos Consultivos Sectoriales</li> </ul>
INSTITUCIONAL O MICRO ADMINISTRATIVO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Áreas Sustantivas cuya operación esta a cargo de cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal</li> </ul>	Organos de Gobierno y Titulares de cada Dependencia y Entidad de la Administración Pública Federal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>CIDAPs</li> <li>SUBCIDAPs</li> <li>Secretariado Técnico</li> </ul>

Fuente: Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos: *La Administración Pública del Estado Federal Mexicano.- Marco Global Administrativo del Gobierno Federal, Libro Primero, p.127.*

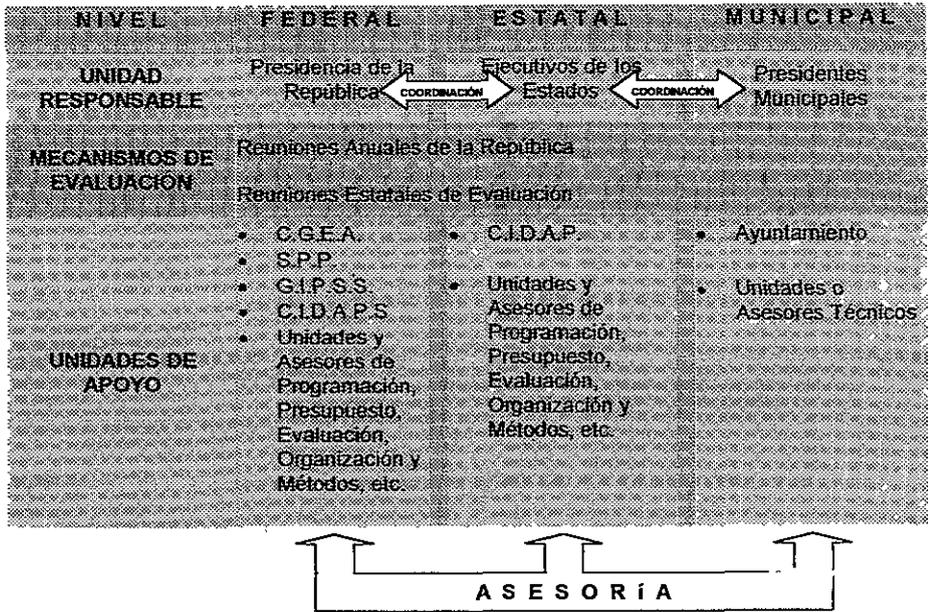
CUADRO 2

**MECANISMOS DE CORRESPONSABILIDAD, COORDINACIÓN Y ASESORIA EN REFORMA ADMINISTRATIVA ENTRE LOS PODERES FEDERALES**

P O D E R		UNIDAD RESPONSABLE	UNIDADES Y MECANISMOS DE APOYO
Legislativo	Cámara de Senadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gran Comisión</li> <li>• Comisión de Administración</li> </ul>	Oficialía Mayor
	Cámara de Diputados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gran Comisión</li> <li>• Comisión de Administración</li> <li>• Comisión Inspectora de la Contaduría Mayor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficialía Mayor</li> <li>• Contaduría Mayor de Hacienda</li> <li>• Dirección de Administración</li> </ul>
		COORDINACIÓN	ASESORÍA
Ejecutivo		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República</li> <li>• Secretaría de Programación y Presupuesto</li> <li>• Secretaría de Hacienda y Crédito Público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación General de Estudios Administrativos</li> <li>• Grupos Interinstitucionales de Programación Sectorial</li> <li>• Comisiones Internas de Administración y Programación Sectorial</li> <li>• Unidades de Programación, Presupuesto, Evaluación, Organización y Métodos</li> </ul>
		COORDINACIÓN	ASESORÍA
Judicial		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pleno de la Suprema Corte</li> <li>• Presidencia de la Corte</li> <li>• Dirección de Estudios Administrativos</li> <li>• Dirección de Recursos Humanos</li> </ul>	• Oficialía Mayor

ente : Presidencia de la República: Coordinación General de Estudios Administrativos: *La Administración Pública del Estado Federal Mexicano. - Marco Global Administrativo del Gobierno Federal*, Libro Primero, p.131.

**MECANISMOS DE COORDINACIÓN, PARTICIPACIÓN Y ASESORIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO**



**Fuente:** Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos: *La Administración Pública del Estado Federal Mexicano.- Marco Global Administrativo del Gobierno Federal, Libro Primero, p.133.*

### 2.3. Modelo de organización

La transformación,<sup>\*</sup> en la estructura del aparato administrativo, que se adaptara de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, permitió definir las bases para la implantación de la sectorización. Este modelo de organización, como ya se dijo anteriormente, fue la base para reordenar por funciones las secretarías de Estado y para modificar la estructura de coordinación de las entidades paraestatales.

La instrumentación de la organización sectorial supuso, en ese momento, "...la agrupación en el sector correspondiente de 910 entidades paraestatales, el establecimiento de lineamientos para el funcionamiento sectorial de la Administración Pública Federal y la creación de mecanismos de coordinación".<sup>47</sup>

Congruente con lo anterior, el 17 de enero de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo Presidencial mediante el cual se definieron los sectores administrativos,<sup>\*</sup> a efecto de que las entidades de la administración pública paraestatal, se agruparan por sectores y para que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realizaran a través de la secretaría o departamento administrativo de Estado respectivo.<sup>48</sup>

La implantación del modelo de sectorización para organizar un aparato administrativo federal amplio, complejo y numeroso, tal como lo justificaban las corrientes económico administrativas en boga en esa época, significó un gran paso en el camino de la modernización, que desde entonces y de manera formal se emprendió en el sector público mexicano.

Recordemos que de acuerdo a su definición etimológica, sector significa parte de un todo, o bien el aspecto particular de un conjunto o división de actividades económicas. La más conocida de las divisiones considera tres sectores: *primario* que comprende a la agricultura y a la minería; *secundario* que corresponde a la industria y *terciario* que contempla al comercio, los servicios y los transportes.

Para Juan Ignacio Jiménez Nieto, sector significa la agrupación analítica de instituciones de características comunes, a efecto de clasificar el marco institucional del grupo social. Es la sumatoria de la acción pública y privada en cada uno de los comportamientos en que arbitrariamente puede dividirse la acción social. No es por tanto administrable sino gobernable, ya que para este tratadista la acción del gobierno no es función administrativa, sino intrínsecamente política. Se administran las instituciones y se gobiernan los sectores.

El Doctor Alejandro Carrillo Castro señala que los sectores son aquellos en que las actividades operativas o productos finales de dos o más instituciones inciden en un mismo ámbito de actividad o en torno a un problema específico aunque estas no puedan encasillarse en un solo sector convencional. A estos, se ha convenido en llamarles, sectores de actividad pese a que en la realidad presentan un conjunto de interacciones tan complejo que, frecuentemente, no se puede trazar una línea entre unos y otros, por lo que son una convención de análisis que más que administrables son coordinables.

En atención a lo antes expuesto, podemos precisar entonces que sector, de acuerdo con el entonces Coordinador de Estudios Administrativos de la Presidencia de República, Dr. Alejandro Carrillo Castro, fue una abstracción analítica que permitió visualizar un ámbito de la actividad humana por medio de la cual se materializan las políticas, estrategias, objetivos y metas de un gobierno, en donde se dirige y controla la acción de las instituciones públicas y se induce y orienta la de los particulares.

El propósito básico del nuevo modelo fue el de instrumentar acciones tendentes a desarrollar en forma coherente e integrada las actividades económicas y sociales, responsabilidad de los órganos de la administración pública, no sólo para evitar duplicación y contradicción en las tareas de programación, presupuestación, financiamiento, información, evaluación y control, sino propiciar que las decisiones se tomaran en función de metas concertadas y convenidas entre las partes, siguiendo directrices generales que dieran coherencia a las actividades del sector. Ello implicó un esfuerzo por concebir la organización y el funcionamiento del aparato público de manera más articulada y coherente.

De manera complementaria el Ejecutivo Federal definió como política gubernamental constituir a las "...dependencias centralizadas en unidades de responsabilidad sectorial facultándolas para orientar y conducir la planeación, coordinación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraestatales que se agrupasen en el sector de su competencia".<sup>49</sup> Adicionalmente, algunas Secretarías como Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público adquirieron un carácter de orientadoras y apoyo global, toda vez que se les responsabilizó de establecer los criterios normativos y definitorios en materia de programación y presupuestación, financiamiento, coordinación, evaluación y control en el marco general del proceso, por lo que en apoyo éstas se estableció la Comisión de Gasto-Financiamiento"<sup>50</sup>

Para la conceptualización del modelo de sectorización se aplicaron dos criterios prácticos, por un lado el *orgánico funcional* y por otro el de *actividad económico-social*.

Como es conocido, el primero respondió fundamentalmente a la agrupación administrativa definida en la Ley Orgánica de la Administración Pública (artículos 50 Y 51), que integró a las entidades paraestatales bajo la coordinación de una dependencia centralizada. Con la aplicación de este criterio se conformaron 18 sectores que correspondían a 16 secretarías y 2 departamentos administrativos, \* mientras que con la aplicación del segundo se tomaron en cuenta aquellos casos en los que la actividad de los organismos abarcaba a más de un sector administrativo, por lo que conformaron 12 sectores:

- Administración y Defensa.
- Política Económica.
- Agropecuario y Forestal.
- Pesca.
- Fomento Industrial.
- Comercio.
- Comunicaciones y Transportes.
- Asentamientos Humanos.
- Trabajo.
- Educación.
- Salubridad y Seguridad Social.
- Turismo.

Es importante mencionar que, con excepción de los tres primeros sectores los cuales involucraron a diferentes secretarías (Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria y Departamento del Distrito Federal) los sectores restantes se identificaban claramente con el criterio administrativo.

### 2.3.1 Objetivos

El modelo de organización sectorial perseguía entre otros los siguientes objetivos:

1. Ordenar la vasta y compleja administración pública paraestatal en grupos sectoriales, que permitieran una mayor coordinación y control de las entidades que la integraban, a fin de elevar la eficiencia y congruencia de este ámbito de la Administración Pública Federal, así como agilizar el proceso de su depuración, reestructuración y, en su caso, el fortalecimiento.

2. Convertir a las entidades paraestatales agrupadas en cada sector administrativo en coadyuvantes fundamentales de las políticas sustitutivas a cargo de la dependencia centralizada correspondiente.
3. Modalizar, poner al día, los sistemas de planeación, programación, presupuestación, información y evaluación de la Administración Pública Federal con la nueva instancia sectorial, a efecto de dar mayor precisión y coherencia a los planes y programas globales que permitieran la compatibilidad de los planes y programas sectoriales institucionales.
4. Dar unidad y direccionalidad al gasto público federal en su conjunto.<sup>51</sup>

### 2.3.2 Organización y funcionamiento.

La integración de los sectores administrativos en el período presidencial de López Portillo, fue la culminación de un largo proceso de adecuación de los sistemas estructurales y funcionales en que se apoyaba la administración pública para cumplir desempeñar oportunamente sus atribuciones. Los ajustes para organizar y controlar el funcionamiento total del modelo sectorial se operaron paulatinamente en todos los niveles de la actividad administrativa. Un apretado apunte de los ajustes más relevantes en los niveles institucional, sectorial y global se presenta a continuación.

#### Nivel Institucional

La Comisión de Administración Pública, en 1965, observaba que si bien algunas funciones desempeñadas por las dependencias y entidades públicas se encontraban en ordenamientos jurídicos, no se contaba con instrumentos que permitieran estudiar y analizar de cada institución la organización técnica de las actividades que propiciarán elevar su eficiencia, ni mucho menos tomar medidas para prevenir futuros cambios de estructuras y procedimientos que incidieran en el logro de sus objetivos.

No fue extraño, ni aislado, que posteriormente como parte del documento denominado Bases para el Programa de Reforma Administrativa 1971-1976, se promovieran reformas a los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías..., entonces vigente, con el fin de facilitar la reorganización interna de las dependencias, así como para la desconcentración de sus funciones y la simplificación de sus trámites.

Con base en dichas reformas, las dependencias procedieron a reestructurarse, expedir los reglamentos interiores respectivos y a formular los programas que permitieran evaluar sistemática y permanentemente los avances y obstáculos encontrados en materia de reforma administrativa.

Paralelamente, con el propósito de conformar mecanismos efectivos de participación y concertación en la toma de decisiones, como ya lo dijimos, se establecieron en la mayoría de las dependencias y entidades paraestatales las comisiones internas de administración (CIDAs),\* las unidades de programación (UPs) y las unidades de organización y métodos (UOMs).

Cabe destacar, que de acuerdo a nuestras vivencias de servidor público, la concepción original de estos mecanismos se desdibujó con el tiempo, hasta su total desaparición en 1988, en virtud de que no se logró desde el principio la adecuada vinculación de los procesos de programación con las acciones sustantivas en cada una de las dependencias y entidades, y porque su funcionamiento interno se condujo de manera descontextualizada de su ambiente, dificultando la adecuada comunicación y seguimiento de las acciones emprendidas por el resto de las unidades administrativas de las respectivas instituciones.

No obstante es bueno destacar que la Secretaría de Programación y Presupuesto en un esfuerzo por vincular las tareas de programación con las de organización y métodos, así como para promover una apropiada coordinación entre sí, estableció grupos interinstitucionales de programación y presupuestación sectorial (GIPPS) con cada una de las dependencias coordinadoras de sector.

No menos importante fue la reubicación de funciones\* que se realizó de 1976 a 1982 en las dependencias centralizadas, con lo cual se procuró dar mayor racionalidad a la estructura del aparato administrativo, conforme al modelo integral ordenado en la nueva Ley Orgánica.

### Nivel sectorial

La implantación del modelo de sectorización en este nivel se llevó a cabo mediante el agrupamiento en sectores de "...aproximadamente 800 entidades, de las cuales 16%(128) fueron organismos descentralizados, 59%(472) empresas de participación estatal y un 25%(200) de fideicomisos públicos",<sup>52</sup> la expedición de lineamientos para efectuar la sectorización de la Administración Pública Federal, la depuración de los sectores administrativos y, la emisión de lineamientos y criterios en materia de eficiencia, eficacia, rentabilidad social y financiera de las entidades paraestatales.

Los ajustes se iniciaron con el Acuerdo Presidencial del 13 de enero de 1977, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 del mismo mes, a través del cual se realizaba el agrupamiento inicial de las casi 800 entidades paraestatales que en ese entonces eran propiedad del Gobierno. Cabe destacar que según los documentos oficiales, dicho agrupamiento se realizó respetando la autonomía legal, patrimonial, financiera, técnica y orgánica de dichas entidades, así como a la afinidad de atribuciones, funciones y actividades de la dependencia centralizada.

Sin embargo, con la finalidad de precisar no sólo estos últimos aspectos sino la naturaleza jurídica y depurar la estructura orgánica de las entidades paraestatales, se efectuaron diversos estudios que dieron origen a sendas modificaciones del Acuerdo original de sectorización, las más importantes fueron publicadas en el "Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1977, 1 de abril de 1978, 27 de febrero de 1979 y 28 de enero de 1980".<sup>53</sup>

En paralelo al esquema sectorial, se adoptó una modalidad nueva en la preparación y toma de decisiones, misma que iba desde los aspectos más generales y fundamentales de la decisión administrativa, hasta los específicos o meramente operativos. Esta se articuló en tres niveles de decisión, tal como se muestra en el cuadro siguiente.<sup>54</sup>

## TOMA DE DECISIONES

<u>Nivel</u>	<u>Dependencias que participan</u>	<u>Tareas a desarrollar</u>
Macro Administrativo	Se ubican las dependencias de orientación y apoyo global -Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público- las cuales actúan en nombre y por acuerdo expreso del Presidente de la República.	Tienen un triple carácter; normativas y definitorias en tanto que son órganos de autoridad; vigilancia y control global en relación a políticas, planes, programas y recursos y; de apoyo y asistencia técnica para habilitar a las dependencias del ejecutivo federal en su nuevo papel de coordinadoras de sector.
Meso Administrativo	Se sitúan las secretarías y departamentos administrativos cabezas de sector.	Tienen como una de sus funciones básicas plantear una concepción integral del sector que coordinan, a efecto de que exista una formulación en conjunto de los programas, objetivos, metas, acciones, recursos e instrumentos administrativos y jurídicos necesarios para el funcionamiento del sector respectivo. Así como precisar el papel que tienen a cumplir las entidades paraestatales bajo su coordinación, a efecto de alcanzar los propósitos sectoriales relativos a la armonización de objetivos, metas y acciones entre las partes.
Micro Administrativo	Quedaron las entidades paraestatales agrupadas en cada sector	Quedan obligadas a compatibilizar sus objetivos y metas con los del sector en su conjunto, por lo que, el mantener su personalidad jurídica y autonomía patrimonial, técnica y administrativa, debe entenderse como el ejercicio de una necesaria libertad de acción dentro de los marcos normativos globales y sectoriales.

Una segunda etapa de ajustes se inició prácticamente con la expedición en julio de 1977 de los *Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal*, en lo que no sólo se establecieron las funciones y responsabilidades que debían asumir y desarrollar cada uno de los niveles de decisión en cuanto a la programación, presupuestación, evaluación, financiamiento e información, sino además, se dieron orientaciones para fortalecer el concepto de coordinación

sectorial y motivar acciones tendentes a resolver de la mejor forma los problemas observados durante el proceso de sectorización.

Posteriormente se dio una etapa de depuración de los sectores administrativos inicialmente concebidos, para ello se llevaron a cabo diversos procesos sistemáticos de análisis de los objetivos, estructuras, funciones, naturaleza jurídica y actividades de las entidades paraestatales, los cuales permitieron determinar su eficacia en cuanto al cumplimiento de los objetivos y metas sectoriales, sus fines u objeto social, definir su conveniencia desde una óptica de la economía nacional o del interés público así como esclarecer las áreas en las que hubiera duplicidad o complementariedad.

Durante el desarrollo de esta etapa, a partir del primer Acuerdo de Sectorización "...se crearon 14 entidades; registraron 112 que no habían sido consideradas y retiraron 61 al no corresponder su naturaleza jurídica por cambio en su composición de capital haber estado en proceso de liquidación al momento de la sectorización".<sup>55</sup>

Para febrero de 1980 se habían "...creado 58" entidades paraestatales dispuesto la disolución/liquidación de 180 y la se resectorizaron de 35".<sup>56</sup>

Por último, la Coordinación General de Estudios Administrativo con objeto de dar cumplimiento a la emisión de lineamiento orientados a normar globalmente las políticas de operación de las entidades paraestatales, promovió la integración de un grupo de trabajo al que se le denominó *Comisión Lineamiento 104*. Esta comisión quedó constituida en marzo de 1980 y se integró con representantes de las dependencias de orientación y apoyo global de algunas secretarías coordinadoras de sector y por especialistas en la materia.

Aprovechando los resultados alcanzados por los comités técnico consultivos -permitían dirimir las diferencias que se venía sucediendo en la coordinación intra e intersectorial- mediante el Acuerdo Presidencial del 8 de noviembre de 1980 se creó el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Apoyo a la Coordinación Sectorial (COTECCOS), cuya responsabilidad fue fungir como mecanismo global de consulta e intercambio de información y de experiencias para la proposición de lineamientos, criterios, estrategias y tecnologías en apoyo a la coordinación sectorial.

Nivel Global

Al inicio de la administración 1976-1982 no se había logrado establecer una coordinación efectiva de las acciones a nivel global,<sup>4</sup> por ello, con la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto<sup>57</sup> y [se facultó al presidente de la República para que, en caso de definir o evaluar políticas de gobierno bajo la competencia concurrente de varias dependencias o entidades], ... convoque parcial o totalmente a reunión a los secretarios de Estado y/o jefes de departamento administrativo".<sup>58</sup>

En este marco, se integran a partir de 1977 los denominados gabinetes -Económico, Salud, Agropecuario y de Comercio Exterior- a través de los cuales se revisaban los programas intersectoriales relacionados con los diferentes aspectos de la acción gubernamental y se evaluaban los avances registrados en los mismos.

De igual manera, mediante Acuerdo publicado el 3 de enero de 1977 se creó dependiendo de la Presidencia de la República la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos, la cual sumó esfuerzos con las dependencias de orientación y apoyo global para adecuar los diferentes criterios que sobre reforma administrativa se habían venido manejado. Resultado de ello fue que mediante Acuerdo Presidencial se estableció la operación y relaciones entre la Coordinación General de Estudios Administrativos y la Secretaría de Programación y Presupuesto y, de éstas con el resto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.<sup>59</sup>

De conformidad con los cambios promovidos al término de la administración de López Portillo, el sector público quedó integrado por 17 Secretarías de Estado -Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria y Turismo-, dos departamentos -Distrito Federal y Pesca- y las procuradurías General de la República y General del Distrito Federal.

Respecto al sector paraestatal, éste quedó integrado con 1,15 entidades: 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 7 de participación minoritaria, 103 organismos descentralizados y 223 fideicomisos.

### 2.3.3. Resultados y restricciones

El enfoque sectorial aplicado en la Administración Pública Federal ha sido sin duda una de las acciones más importantes que el Ejecutivo Federal ha realizado para dar respuesta a un problema que se volvió complejo e intrincado para una sana operación del aparato administrativo.

Ha constituido también una forma de organización que apoyó y estimuló el surgimiento de planteamientos y soluciones nuevas y congruentes en un mismo ambiente y, sobre todo, acordes y flexibles para hacer frente a los retos de desarrollo del país.

En este sentido, la sectorización se configuró como el recurso técnico que compatibilizó y orientó los criterios de planeación económica y social. Contribuyó a mejorar el manejo y operación de la administración pública al reducir el tramo de control del ejecutivo respecto al manejo del aparato administrativo, toda vez que éste había rebasado los límites permisibles al convertirse en un factor limitante más que estimulante para el desarrollo.

Considerando lo antes indicado, no es aventurado señalar que, a pesar de las limitantes, deficiencias y omisiones durante su aplicación, el funcionamiento sectorial ofreció altas posibilidades de tratar los asuntos públicos con mayor congruencia y participación de las partes, lo que ha sido un sólido soporte para las administraciones posteriores.

Con base en lo anterior y, sin dejar de considerar el tiempo transcurrido desde que se realizó el proceso a la fecha en que se presenta este estudio, me permito describir algunos de los resultados y restricciones que a mi juicio son los más importantes y que se dieron durante ese periodo:

### 3.3.1. Resultados

- Establecimiento de un proceso continuo de reforma en la administración pública a fin de hacerla más eficiente, eficaz y expedita en su estructura para atender los asuntos demandados por la ciudadanía.
- Institucionalización de los gabinetes en pleno y especializados que bajo la dirección del Presidente de la República se conforman como grupos de trabajo interdisciplinarios orientados a definir y evaluar las políticas, programas y acciones básicas de gobierno, así como, a revisar los programas intersectoriales.
- Reforma y actualización de los reglamentos interiores de las dependencias y entidades, con base en el nuevo marco jurídico derivado principalmente de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Reducción considerable del tramo de control, respecto a la administración pública paraestatal, mediante el agrupamiento de las entidades en sectores definidos de actividad económica y administrativa.
- Identificación, organización y depuración de las entidades paraestatales, en cuanto que a través de éstas se desarrolla la parte operativa del aparato administrativo y se da cumplimiento a la política y acciones básicas del Ejecutivo Federal.
- Establecimiento de bases para la formulación congruente y continúa de programas institucionales y sectoriales de la Administración Pública Federal.
- Fortalecimiento de la organización y funcionamiento de algunos mecanismos de coordinación como las comisiones internas de administración y programación y las unidades de organización y métodos, así como, la creación de los grupos interinstitucionales de planeación y programación sectorial.
- Conformación de un aparato administrativo más identificado y claramente organizado que ha servido de base para las acciones de gobierno emprendidas por las administraciones siguientes.

### 2.3.3.2. Restricciones

- Desequilibrios en las dependencias coordinadoras de sector respecto a su capacidad administrativa, toda vez que eran fácilmente superadas por algunas entidades paraestatales las que formalmente debían de coordinar.
- Planeación integral acotada al no homogeneizar el criterio sectorial, en tanto que el planteamiento económico contemplaba doce sectores y el administrativo dieciocho.
- Criterio de sectorización aplicado sin todo el rigor científico, toda vez que algunas entidades paraestatales que correspondían a un determinado sector, seguían reglas directrices de otro, lo que además limitó, en estos casos considerablemente el flujo de información y la unidad de mando.
- Imprecisión en las disposiciones jurídico-normativas para el establecimiento de las responsabilidades de los tres niveles de decisión. El planteamiento general con que se elaboraron motivó su falta de observancia y, por lo tanto, la discontinuidad en las acciones derivadas de la toma de decisiones.
- Falta de apoyo político por parte de los coordinadores de sector y titulares de las entidades paraestatales, que sumado al punto anterior, resultó un factor importante que restringió el cumplimiento de los objetivos en el ámbito sectorial.
- Indefinición jurídica de la naturaleza de algunas entidades paraestatales. En estos casos, las entidades se representaban como órganos desconcentrados pero operaban como organismos descentralizados, lo que generó una interpretación libre y variable conforme a distintos intereses.
- Crecimiento y operación inadecuados de los mecanismos de participación y coordinación interinstitucional. Esto generaron no sólo confusión y desinterés en materia sectorial, sino además, un fuerte congestionamiento en la toma de decisiones debido a que unos ya habían cumplido con el objeto para el que fueron creados y otros eran claramente innecesarios e inoperantes.

### 2.3.4. Marco Jurídico-Normativo

El Estado Federal Mexicano como Estado de derecho, cuando lleva a cabo las acciones para cumplir con su principal función, que es la de promotor del desarrollo de la sociedad mexicana, se basa en los preceptos constitucionales de 1917 y en los diversos ordenamientos que de ellos emanan.

En este contexto, los gobiernos en turno se dieron a la tarea de crear condiciones jurídicas que apoyaran y garantizaran un desarrollo favorable de su gestión administrativa, para ello, modificaron, suprimieron y formularon diversas disposiciones jurídicas.

En este sentido, el proceso de reforma administrativa en su periodo 1970-1982 se desarrolló dentro de un amplio marco jurídico, sin embargo, para efectos del presente trabajo, sólo haré mención de aquellos que a mi juicio son los principales, tanto por su naturaleza como por su impacto en el desarrollo del proceso.

#### Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

##### Del Ejecutivo Federal.

Artículos: 6,8,9,18,21,22,24,52 y 53.

##### De La Coordinación General de Estudios Administrativos.

Artículos: 8.

##### De la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Artículos: 9,20,23,25,32 fracs. ,IV,V,VI,VII,VIII,XII,XIII,XV, XVI y XVII.

##### De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículos: 20,23,31 fracs. I,IV,VI,VII,VIII,X,XI y 49.

##### De las Dependencias Centralizadas.

Artículos: 9,11,12,13,16,17,19,20,21,23,25,50,51 y 53.

##### De las Entidades Paraestatales.

Artículos: 9,19,21,23,50,52,53 y 54.

**Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal**

Del Ejecutivo Federal.

Artículos: 4, 8, 9, 17, 20, 25, 27, 31, 39 y 43.

De la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Artículos: 1, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 18, 20, 26, 27, 30, 31, 33, 39, 42 y 43.

De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículos: 7, 10, 17, 39 y 42.

De las Dependencias Centralizadas.

Artículos: 6, 7, 17, 28, 37, 39 y 42.

De las Entidades Paraestatales.

Artículos: 6, 7, 8, 17, 24, 26, 27, 28, 37, 39, 41 y 42.

**Ley de Deuda Pública**

Del Ejecutivo Federal.

Artículos: 9, 10.

De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículos: 4 fracs. . I, II, III, IV, V, VI y VII, 4 inciso D, 5 fracs. . I, II, III y IV, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 15, 16, 19, 20, 21, 23 24, 25 y 27.

De las Dependencias Centralizadas.

Artículos: 14, 16, 17, 18, 23, 25 y 26.

De las Entidades Paraestatales.

Artículos: 6, 7, 9, 11, 14, 18, 20, 23, 25, 28 y 32 fracs. III.

**acuerdos**

por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas Administrativas del Sector Público Federal. D.O. 28-I-71.

por medio del cual se da a conocer que corresponde a la Secretaría de la Presidencia llevar a cabo visitas periódicas en materia de Reforma Administrativa, así como elaborar los diagnósticos necesarios. D.O. 16-IV-74.

por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos. D.O.

de Agrupamiento Sectorial D.O. 17-I-77 y modificaciones de mayo 1977, abril 1978, febrero 1979 y enero 1980.

de Sectorización de la Administración Pública Federal D.O. septiembre de 1982.

## Notas pie de página capítulo II

\* Los ministros eran de Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Hacienda Pública y Guerra y Marina

<sup>1</sup> Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos: *La Administración Pública del Estado Federal Mexicano.- Marco Global Administrativo del Gobierno Federal, Libro Primero*, p. 157

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos: Libro Primero, *Op. Cit.* p. 158

<sup>4</sup> *Op. Cit.* p. 159.

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> *Idem.*

\* La primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de diciembre de 1917. Esta fue sustituida por la del 6 de abril de 1934, que a su vez fue derogada por la del 30 de diciembre de 1939, misma que se sustituyó por la del 13 de diciembre de 1946.

<sup>7</sup> Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos: Libro Primero, *Op. Cit.* p. 160.

<sup>8</sup> *Op. Cit.* p. 161.

<sup>9</sup> *Op. Cit.* p. 162.

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio: 10 Años de Planificación y Administración Pública en México (ensayos); p. 171.

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> Secretaría de la Presidencia, Comisión de Administración Pública Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, p. 10.

<sup>15</sup> Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos: Libro Primero, *Op. Cit.* p. 163.

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio: *Op. Cit.* p. 178.

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> Acuerdo que Establece las Bases para la Promoción y Coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal, Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1971.

<sup>20</sup> Acuerdo para el Establecimiento de Unidades de Programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, Diario Oficial de la Federación, 11 de marzo de 1971.

<sup>21</sup> Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos: Libro Primero, *Op. Cit.* p. 164.

<sup>22</sup> Presidencia de la República, Dirección General de Estudios Administrativos; Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal para el Sexenio 1971-1976, Colección Fuentes; Recursos Humanos México, 1971

<sup>23</sup> Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa: Evolución de la Reforma Administrativa (1971-1979), Tomo II, p. 123.

<sup>24</sup> Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos: Libro Primero, *Op. Cit.* p. 164.

\* Se integraron los Comités Técnicos Consultivos de Organización y Métodos; Sistematzación de Datos, Correspondencia y Archivo; Orientación e Información; Publicaciones Oficiales y el Grupo de Oficiales Mayores.

<sup>25</sup> *Idem.*

\* La Coordinación General de Estudios Administrativos se creó mediante Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de enero de 1971 y absorbió las funciones de la Dirección General de Estudios Administrativos.

<sup>26</sup> Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos: Libro Primero, *Op. Cit.* p. 109.

<sup>27</sup> *Op. Cit.* pp. 110-111.

<sup>28</sup> *Op. Cit.* pp. 113-119.

<sup>29</sup> *Op. Cit.* p. 123.

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> *Op. Cit.* p. 124.

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> *Idem.*

<sup>35</sup> *Idem.*

<sup>36</sup> *Op. Cit.* p. 125.

<sup>37</sup> *Op. Cit.* p. 126.

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos: Libro Segundo, *Op. Cit.* p.p. 9-10.

<sup>41</sup> Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos: Libro Primero, *Op. Cit.* p. 128

<sup>42</sup> *Op. Cit.* p. 128-129

<sup>43</sup> *Op. Cit.* p. 129-130

<sup>44</sup> *Op. Cit.* p.p. 130-131

<sup>45</sup> *Op. Cit.* p. 132.

<sup>46</sup> *Idem.*

<sup>47</sup> Como parte de las modificaciones promovidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública, algunas dependencias experimentaron cambios en su organización y funciones que dieron paso a la conformación y creación de las Secretarías de: *Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos y Asentamientos Humanos y Obras Públicas.*

<sup>47</sup> Carrillo Castro, Alejandro.- *La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979)*, Tomo II, p. 141.

<sup>48</sup> Es importante señalar que este Acuerdo no incluyó aquellas entidades paraestatales que se encontraban en proceso de creación, fusión y liquidación por lo que solo sectorizó a 798 entidades jurídicamente establecidas sin embargo, con el publicado el 12 de mayo del mismo año y el del 10 de abril de 1978 que incluyeron incrementos y decrementos producidos a esa fecha se sectorizaron las 910 entidades paraestatales.

<sup>48</sup> *Idem.*

<sup>49</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Artículo 51 y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal Artículo 6.*

<sup>50</sup> Carrillo Castro, Alejandro - *La Reforma Administrativa en México: Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979)*, Tomo II, p. 143

<sup>51</sup> Los datos son a enero de 1977, con base en lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Posteriormente, en el año de 1982, como resultado del Decreto Presidencial que modifica a dicha Ley Orgánica, el Departamento de Pesca, cambia a Secretaría de Pesca

<sup>51</sup> Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos: Libro segundo, *Op. Cit.*, p.36.

<sup>52</sup> En el régimen del Lic. José López Portillo las Comisiones Internas de Administración (CIDAs) cambiaron de denominación al de Comisiones Internas de Administración y Programación (CIAPs).

<sup>53</sup> Son los casos de electricidad y gas, así como de normas comerciales e industriales entre las Secretarías de Comercio y la de Patrimonio y Fomento Industrial; construcción e ingeniería sanitaria entre las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Salubridad y Asistencia; caminos y puentes federales entre las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, bienes inmuebles entre las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y; recursos materiales (bienes muebles) entre las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y la de Comercio. Como resultado de dichos cambios, se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>52</sup> Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos: Libro segundo, *Op. Cit.* p. 36.

<sup>53</sup> Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos: Boletín de Estudios Administrativos No. 16, p. 12.

<sup>54</sup> *Op. Cit.* p.p. 18-20.

<sup>55</sup> Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos Libro primero, *Op. Cit.* p. 46.

<sup>56</sup> Es importante aclarar que este concepto engloba la conformación de nuevas entidades paraestatales, las que no siempre fueron creaciones propiamente dichas sino que en ocasiones se trató de creaciones por modificación, fusión, escisión o bien por ser entidades que antes fueron del sector privado tales como: el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (antes Instituto Nacional de la Juventud Mexicana), Impulsora Guerrerense de las Oleaginosas, S. A. de C. V. (resultante de la fusión de Acenera de Guerrero, S. A. de C. V. e Impulsora Guerrerense de Cacaotera, S. de R. L. I. P. y C. V.), Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares y Uranio Mexicano (resultantes de la extinción del Instituto Nacional de energía Nuclear, Fundidora Monterrey, S. A.; Compañía Azucarera de los Mochis, S. A.; Ingeniería de Dacalco, S. A.; Industrial cañera, S. A. y otras.

<sup>56</sup> *Idem.*

<sup>57</sup> Tal situación obedecía fundamentalmente a dos aspectos: por un lado, el control y congruencia de la acción pública se generaba a través de los acuerdos presidenciales y la participación de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público en lo relativo al presupuesto de egresos e integración de la cuenta pública, de la Presidencia respecto a la autorización de inversiones y del Patrimonio Nacional en lo referente al control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, por el otro, las disposiciones jurídicas emitidas. En el primer caso, las atribuciones conferidas a las dependencias no siempre permitieron una adecuada coordinación y armonización de las tareas del sector público en su conjunto y en el segundo, buena parte de las propias disposiciones jurídicas, asignaban funciones en forma concurrente y duplicatoria a dos o más dependencias sin señalar los límites y ámbitos de competencia que a cada una correspondía.

<sup>57</sup> Véase Exposición de Motivos en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>58</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Título Primero, Capítulo Único, Artículo 6°, párrafo segundo.

<sup>59</sup> Acuerdo por el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal Adecuaran sus Planes, Sistemas, Estructuras y Procedimientos Conforme al Programa Permanente, Programado y Participativo de Reforma Administrativa publicado en el Diario Oficial de la Federación, 24 de abril de 1979.

## **CAPÍTULO III**

### **LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO**

**(1982 - 1994)**

#### **3.1 Marco de referencia.**

Desde una perspectiva histórica el término modernización fue utilizado para referirse al proceso de industrialización registrado entre los siglos XVIII y XIX en Europa y cuyos efectos se han vinculado con el "...avance tecnológico, la urbanización, la secularización de la sociedad, el advenimiento de la cultura de las masas,... la democratización y el desarrollo de los sistemas políticos liberales".<sup>1</sup>

Desde el punto de vista de las ciencias sociales y la práctica política, es un "...término que encierra significados múltiples, que van desde la idea general de progreso, hasta la evocación de profesionalismo, racionalidad y capacidad de previsión".<sup>2</sup>

En palabras de María del Carmen Pardo, la modernización administrativa representa "...la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales

*predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarios, ... [por lo que el Estado] negocia y renegocia con base en los cambios sociales que se presentan... [y su] redefinición interna se intensifica con las transformaciones que experimenta la actuación gubernamental".<sup>3</sup>*

Nosotros, para efectos de este trabajo, entendemos a la modernización como el proceso de cambio, a través del cual el aparato administrativo aumenta su efectividad por medio de la profesionalización de sus cuadros, la incorporación y uso de nuevas tecnologías y procesos productivos adecuados, así como, la adopción de métodos y procedimientos de trabajo transparentes, sencillos y participativos que coadyuven a un mayor acercamiento entre el aparato estatal y los grupos sociales, para atender sus necesidades y cumplir con los mandatos constitucionales.

Una administración pública moderna, según afirma Miguel Limón Rojas, se encuentra "...dotada de un grado razonable de eficacia... en la elaboración y ...ejecución de las políticas de gobierno... {y es} eficiente en la prestación de los servicios públicos que demanda la población. Ello exige promover e incrementar la capacidad de las instituciones públicas para procesar los problemas de la sociedad, formular alternativas de solución y apoyar a los órganos de representación política en el cumplimiento de sus atribuciones".<sup>4</sup>

El cumplimiento de lo antes mencionado, de acuerdo con María del Carmen Pardo, requiere la configuración de un marco nuevo de relación con la sociedad que favorezca el tomar en cuenta la energía y creatividad social para redimensionar la contribución alcance y atribuciones del aparato estatal para los fines que persigue. "La tarea estatal implica reconocer el elemento racional que puede explicarse mediante la normatividad... -documentos técnicos y jurídicos- que se expide al extenderse el campo de intervención del Estado; estar pendiente para evitar, en lo posible, conflictos entre los nuevos esquemas de administración y las formas tradicionales de comportamiento de las estructuras administrativas y responder a las demandas de la burocracia en forma directa sin mediación de otras organizaciones políticas y sociales".<sup>5</sup>

Luego entonces, los cambios promovidos en el aparato de servicios de la administración pública, independientemente de la modalidad del nombre, han constituido un verdadero esfuerzo para impulsar un proceso modernizador en la administración pública particularmente los realizados a partir del movimiento armado de 1910, donde el sistema político tuvo su sustento en el pacto realizado entre las distintas clases sociales. La rectoría de Estado se convirtió en el vehículo para acortar la distancia entre los que más y menos tenían, así como para acotar la

desigualdades al tratar de hacer compatible el desarrollo económico, en un entorno capitalista, y las metas de crecimiento con las exigencias de justicia social y un régimen democrático.

Con base en lo anterior, podemos apreciar que la administración pública mexicana ha estado "...vinculada tradicionalmente con la custodia y persecución de los más altos valores nacionales: justicia social, soberanía nacional y desarrollo económico. Principios que en nuestro país, a diferencia de otros, fueron garantizados a través de la creación del aparato estatal".<sup>6</sup>

Sin embargo, en los últimos tiempos, los gobiernos se han visto obligados a respetar y ampliar los principios de su origen democrático, toda vez que la evolución económica que ha presentado el país, en el sector público ha tenido una participación creciente en el sistema productivo, motivada en sus distintos momentos por una sujeción a principios o estrategias de ideología política y económica o nuevas situaciones de coyuntura.

Estas circunstancias situaron a cada uno de los gobiernos de la República frente a escenarios diferentes y novedosos que, en su momento, los obligaron a establecer programas orientados a la adaptación del aparato administrativo para hacer frente a las demandas acumuladas y a las nuevas condiciones de la realidad económica, política y social.

A la luz de dichos programas, con José López Portillo se inició uno de los procesos modernizadores más importantes que haya experimentado la administración pública de nuestro país, al incorporar en sus acciones de gobierno cambios a la estructura administrativa del aparato gubernamental, con el fin de transformarlo de "...un ente burocrático a un instrumento con responsabilidades claras y precisas, que evitara la duplicación de funciones y coadyudara a que las decisiones de gobierno se tradujeran en los resultados que demanda y exige la sociedad".<sup>7</sup>

Dicho proceso, como ya se mencionó en el capítulo anterior, se apoyó jurídicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo eje principal de las decisiones fue la sectorización.<sup>8</sup> Este nuevo modelo de organización se caracterizó por agrupar a las entidades paraestatales de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, así como por dotar de responsabilidades a las dependencias centrales sobre el funcionamiento y resultados del sector que encabezaban.

Ante la escasez de recursos económicos se realizó un esfuerzo importante para promover la planeación integral, a fin de terminar la costumbre de organizar el presupuesto en función de los ingresos sin considerar los objetivos de programación

gubernamental y los recursos con los que se contaba para cumplir las metas propuestas.

La organización sectorial exigió la reasignación de funciones entre las diferentes secretarías y departamentos de Estado para evitar conflictos de interés y coordinación, sin embargo, éstos generaron incertidumbre y resistencias en ambas partes del sector público, lo que determinó que "...seis años no fueran suficientes para asimilar las transformaciones políticas planteadas en el nuevo modelo organizativo del aparato administrativo".<sup>9</sup>

Por otro lado, las dificultades que enfrentó el esquema sectorial hizo evidente la heterogeneidad de las entidades agrupadas, así como sus disparidades estructurales; baste señalar, por ejemplo, que el sector de fomento industrial se encontraba constituido por empresas tan disímiles como Petróleos Mexicanos y Bicicletas Cándor. De igual manera, los titulares de algunos organismos descentralizados, "...haciendo gala de formas tradicionales de relación política, se coordinaron más fácilmente vía Presidente de la República, ...lo que anulaba la coordinación de la cabeza de sector".<sup>10</sup>

Aunado a lo anterior y dado que, en la práctica, la empresa pública tiene responsabilidades y restricciones que regulan y condicionan su gestión, tanto administrativa como de estrategia financiera, las cuales hacen que funcione de manera distinta a la del sector privado y que además en la práctica les impone otros patrones de conducta que la hacen diferente. Es decir, cuando el Estado decide participar en la economía, persigue un objetivo establecido en un programa de gobierno que convierte a la empresa pública en un instrumento de actuación del propio aparato estatal, lo cual la desvincula de cualquier empresa de tipo privado.

En este contexto, los promotores de la reforma administrativa, no consiguieron que las viejas estructuras "...se plegaran a las nuevas disposiciones... demostrando poca capacidad de persuasión ante las resistencias de quienes se aferraban al poder y rechazaban cualquier cambio que amenazará su posición... dejando en claro que las normas escritas no se aplican cuando existen limitaciones estructurales y políticas".<sup>11</sup> Por lo que, como ya se hizo referencia en la capítulo anterior, desde mediados del régimen de López Portillo, el entusiasmo original se había diluido pues las reformas emprendidas no dieron los resultados esperados.

Por otro lado, derivado del crecimiento acelerado que registró el sector paraestatal, hasta 1982, la agudización de los problemas de coordinación entre las dependencias y entidades, así como la mayor utilización de recursos financieros para ese sector

condicionó la necesidad de que sin invalidar los logros alcanzados, se buscaran nuevos esquemas de organización que permitieran ofrecer soluciones (en el corto, mediano y largo plazos) a los problemas económicos y operativos que se presentaban de manera aguda cuando se quería controlar un aparato paraestatal de las dimensiones que, ese año, ya representaba una carga fiscal muy grande para el sector público.

En consecuencia, la carencia de recursos y lo ilimitado de las demandas han obligado, desde la década de los ochenta, a la adopción de un manejo selectivo y equilibrado del presupuesto público, ya que los ingresos no eran suficientes para mantener funcionando el aparato paraestatal. Es conveniente destacar que dicha búsqueda se hizo a la luz de nuevas formas, mecanismos, métodos y procedimientos administrativos, que imbuidos de las nuevas ideologías neoliberales, querían garantizar el logro de resultados en mayor cantidad, calidad y oportunidad, se decía en beneficio de los grupos más desprotegidos del país.

### 3.2 Cambios administrativos, un medio de reestructuración del sector público (1982-1994)

Hoy en día, según lo expresa Miguel Limón Rojas "...uno de los debates más importantes se refiere a la naturaleza de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Los enfoques oscilan entre las propuestas por el rechazo total al intervencionismo estatal, hasta las que defienden su ingerencia en los asuntos de la sociedad".<sup>12</sup>

Sin embargo, parafraseando al autor citado, la evolución que han experimentado otras naciones tiende a mostrar que sociedad civil y Estado no son separables, antes bien, interactúan permanentemente dentro de esquemas de diversa complejidad y distintos grados de articulación según su nivel de desarrollo.<sup>13</sup>

En 1982, al tomar posesión como Presidente del país Miguel de la Madrid, ante una sociedad que se sentía agraviada por el abuso de autoridad de los gobiernos anteriores y en virtud de la claridad que tenía sobre la falta de compromiso, lo que significaba el principal obstáculo para la realización de los programas pretendidos por su antecesor; su proyecto de gobierno, vigente hasta 1988, buscaba mediante el reordenamiento administrativo, corregir errores y desviaciones y, aún más, encontrar fórmulas

eficientes que aseguraran una administración pública comprometida con la sociedad y con el nuevo propósito modernizador.

Asumido el cargo y con la finalidad de dar cumplimiento a su compromiso de revisar la estructura administrativa y analizar los métodos utilizados en el proceso reformador del gobierno anterior, la idea de reforma quedó desplazada y en su lugar se operó un esquema llamado de reordenación administrativa que se acompañó con la idea de renovación moral de la sociedad.

Así, a escasos días de haber asumido la presidencia, De la Madrid propuso al Congreso de la Unión la adecuación de un conjunto de leyes que ayudarían al cumplimiento de su proyecto de gobierno. Entre las más relevantes destacan "...la iniciativa para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública ...las reformas a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución, que establecen el sistema de planeación, definen la economía mixta como base para el desarrollo, precisan las áreas estratégicas reservadas con exclusividad al Estado y fijan el desarrollo rural del país".<sup>14</sup>

La propuesta legislativa no sólo tendió a realizar "...cambios de fondo al aparato administrativo, sino además, se orientó a fortalecer la rectoría del Estado retomando el rumbo del desarrollo"<sup>15</sup> [económico, así como] "...recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno y la credibilidad en la honradez de sus funcionarios".<sup>16</sup>

Con la aprobación de dichas reformas, el Congreso dio luz verde a las acciones de gobierno para iniciar el reordenamiento administrativo y, con ello, la transformación de la administración pública. Durante los primeros meses de 1982, se incorporaron en las dependencias del ejecutivo las funciones que tenían asignadas las diferentes coordinaciones que dependían del presidente, pero las siguientes se suprimían por decreto: el "Fondo Nacional para Actividades Sociales (FONAPAS), Comisión Intersecretarial para la Planeación y Financiamiento de la Vivienda, Coordinación General del Plan Nacional de Zona Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM)".<sup>17</sup>

Desde entonces y con la finalidad de sentar las bases que permitieran formalizar el sistema de carrera de los servidores públicos, al inicio de este sexenio, el jefe del ejecutivo instruyó a la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal -unidad administrativa que logró mantenerse a término de la administración anterior- para que procediera a la formulación de un programa que soportara la implantación de un servicio civil de carrera en la administración pública.

Se asienta en documentos oficiales que "...después de haber revisado algunas experiencias extranjeras y meditado sobre las funciones tradicionales acerca de la administración de personal, actualización de catálogos de puestos y la administración de sueldos",<sup>18</sup> se determinó que el nivel jerárquico más apropiado al que debía llegar el servicio civil era, inclusive, el de jefatura de departamento.

Esta decisión se tomó porque se suponía era la frontera natural entre los puestos directivos y operativos, lo que coadyuvaría a dar continuidad al desarrollo de los programas y flexibilidad suficiente para el nombramiento de colaboradores responsables para llevar a cabo la conducción de los diferentes programas.

Asimismo se definió que la Secretaría de Programación y Presupuesto sería el órgano responsable de su aplicación, en tanto que era la unidad administrativa del Ejecutivo Federal encargada de la planeación y control del presupuesto.\*

No obstante los problemas observados, comenta María del Carmen Pardo, el planteamiento conllevaba un aparente fortalecimiento por parte de la estructura sindical, [ya que] -iniciado el proceso, los servidores públicos que estuvieran en el rango hasta jefe de departamento serían basificados- motivo por el cual, presumiblemente, el programa se estancó<sup>19</sup> llevándolo a perder fuerza para su aplicación.

Por otro lado, con la creación en el mes de enero de 1983 de la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, entre cuyas funciones estaban el coordinar los asuntos de las dependencias que integraban los gabinetes y dar continuidad a los acuerdos,<sup>20</sup> permitió al Ejecutivo contar con un elemento más en la toma de decisiones. Uno de los resultados inmediatos obtenidos fue que los gabinetes constituidos en el sexenio anterior -económico, agropecuario, comercio exterior y salud- se integraron a la presidencia de la República.

Adicionalmente, se crearon, dependientes de la Presidencia de la República, las Direcciones de Comunicación Social y de Asuntos Jurídicos y se transfirieron a diferentes secretarías funciones de coordinación que ejercía directamente el Presidente de la República entre otras: el Sistema Nacional de Evaluación, los Proyectos de Desarrollo, Programa para Productos Básicos y los Servicios de Salud.<sup>21</sup>

Con la aprobación de la nueva ley orgánica, se le devolvieron a la Secretaría de Patrimonio las atribuciones que había tenido antes del sexenio de López Portillo, "...porque a juicio del

nuevo gobierno separar las políticas de fomento a la productividad de la industria nacional de las que regulaban el acceso a los mercados nacionales e internacionales había causado problemas funcionales que era necesario evitar".<sup>22</sup>

Se crearon las *Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal* y de la *Contraloría General de la Federación*. A la primera se le asignó la responsabilidad de regular el uso de los recursos sobre los que el Estado tiene dominio directo, es decir, aquellas áreas vinculadas con las ramas del petróleo, petroquímica, eléctrica, minera, nuclear y las del resto del sector paraestatal y, a la segunda la de instituir un "Sistema Integrado de Evaluación del Funcionamiento del Sector Público", con la finalidad de recuperar la legitimidad del gobierno, así como mostrar, en los hechos, el afán renovador de la nueva administración.

A este respecto conviene comentar que, debido a su carácter globalizador, los avances logrados en materia de control y evaluación han resultado modestos, si consideramos el tiempo transcurrido desde su creación, en virtud de que buena parte del tiempo se ha utilizado en coordinar acciones y en configurar la infraestructura\* que le permita llegar a ocupar el grado de órgano de vigilancia, evaluación y control, para el que fue creada.

Asimismo, y no sin antes pasar por un amplio debate y modificaciones en el Congreso, se promulgó la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos que sustituía a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, expedida el 4 de enero de 1980 por medio de la cual se estableció un catálogo de los deberes propios de los cargos públicos, así como las formas para exigir su observancia y sancionar su incumplimiento.<sup>24</sup>

Sin embargo, a casi dos décadas de su expedición se puede afirmar que dicho instrumento ha desarrollado, entre los servidores públicos, cierto grado de "...conciencia de lo que no puede hacerse en tanto se tenga la investidura de funcionario público pero en la extrema formalidad de su instrumentación amortiguada más no resolvió, problemas de fondo ligados a la corrupción".<sup>25</sup>

De igual manera se incorporaron al Código Penal los actos delictivos en que pueden incurrir los servidores públicos y en la parte constitucional -Título cuarto- donde se hace referencia a las responsabilidades de los *funcionarios y empleados* se modificó este término por el de *servidores públicos* con el propósito de

eliminar la idea de "distinción, prerrogativa o privilegio"<sup>26</sup> que se acompaña a la función.

Con la base administrativa de la extinta Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. "A esta dependencia, amén de que se le incorporaron funciones en materia de ecología, se le confirió la responsabilidad de definir la política inmobiliaria del sector público".<sup>27</sup>

A la Secretaría de Salubridad y Asistencia -hoy de Salud- se le "...facultó para coordinar los servicios médicos proporcionados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y los Institutos Nacionales de Salud".<sup>28</sup>

A la Secretaría de Hacienda se le incorporaron el "...cálculo de los ingresos de las entidades paraestatales y coordinar el sistema bancario nacional".<sup>29</sup> Sobre este último rubro no hay que olvidar que en el momento de efectuarse la nacionalización de la banca (1982), ésta se encontraba integrada por "...35 instituciones de banca múltiple, 12 bancos de depósito, 9 financieras, 1 hipotecaria y 5 bancos capitalizadores" que hacían un total de 62 instituciones de crédito, adicionalmente el Estado contaba con "10 instituciones nacionales de crédito".<sup>30</sup>

Sobre el particular a efecto de establecer los mecanismos necesarios que apoyaran las acciones de indemnización a los ex dueños de los bancos nacionalizados, se constituyó una Comisión Intersecretarial integrada por las Secretarías de Hacienda y la de Programación y Presupuesto. "Entre los resultados obtenidos por ésta destaca que por medio de una estrategia de fusiones de 1983 a 1988 el sistema bancario nacionalizado se redujo a sólo 18 sociedades nacionales de crédito."<sup>31</sup>

Al quedar desplazada la idea de reforma administrativa y junto con ella la unidad que había servido para impulsarla, a saber, la Coordinación General de Estudios Administrativos, se creó la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, que pasó a depender directamente del Secretario de Programación y Presupuesto, con la responsabilidad de apoyar los programas de reestructuración del sector público a fin de hacerlo más racional y congruente con las atribuciones, funciones y recursos que le son conferidos.

En la medida que los problemas financieros del país condujeron a una crisis sin precedente hasta ese momento, provocó que el gobierno de México no sólo le restara importancia y jerarquía a

los trabajos realizados por la Unidad de Modernización, sino que además "...el proyecto concebido con la intención de superar inercias que retrasaban y entorpecían el trabajo, se diluyó hasta desvanecerse y, con ello, la modernización quedó reducida a una simplificación superficial sin cambios estructurales de fondo y la implantación del servicio civil prácticamente quedó aplazada".<sup>32</sup>

En mayo de 1983 se publicaron dos acuerdos por medio de los cuales se pretendía lograr una mayor eficiencia y productividad en el sector paraestatal; con el primero se confirmaba que las dependencias globalizadoras serían "...los órganos normativos y de control, se delimitan las funciones de las coordinadoras del sector y se establecen las obligaciones de los responsables de las entidades paraestatales... [con el segundo se establecieron] las obligaciones del sector paraestatal respecto a su adecuación al Programa Inmediato de Reordenación Económica y al Plan Nacional de Desarrollo".<sup>33</sup>

Para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos y de las organizaciones sociales, en el sentido que la gestión pública debería ser ágil, eficiente y honesta, se adoptó como política del gobierno la simplificación administrativa. Instrumento a través del cual se buscaba hacer más clara y fácil la gestión de los ciudadanos ante las instituciones gubernamentales, así como impulsar la renovación moral en el sector público.

El 8 de agosto de 1984, se expidió el Acuerdo por medio del cual las dependencias y entidades de la administración pública deberían realizar las acciones necesarias para instrumentar un programa de simplificación administrativa en el ámbito de su competencia. Ese mismo día el presidente De la Madrid, expresó su convicción y voluntad política para conducir el desarrollo de dicho programa contando con la participación de toda la sociedad (Dado que participaron los miembros de su gabinete, los titulares de las principales entidades paraestatales y los dirigentes de las organizaciones sociales más importantes del país, este programa, comenta por separado en el siguiente apartado).

Rebasado el marco normativo que regulaba al sector paraestatal tanto por el crecimiento experimentado en el sector, como por las decisiones tomadas a través del tiempo, en mayo de 1986 se expidió la *Ley Federal de Entidades Paraestatales*; con ella, no sólo se actualizó el marco normativo, sino que se promovió un salto cualitativo en materia jurídica, al incorporar como ingrediente novedoso la autonomía de gestión de la empresa pública.

Al modernizarse el marco legal que regía la actividad y las relaciones del sector paraestatal con el sector central, se responsabilizó a la dirección general y al órgano de gobierno de cada entidad<sup>4</sup> de la toma de decisiones, además, se dijo, se sentaron las bases para un desarrollo más pleno de las capacidades gerenciales.

Por efectos de la misma ley, se actualizaron y precisaron los criterios de la sectorización que obligaban a los titulares de las secretarías y departamentos cabezas de sector, a definir las políticas de desarrollo, coordinar la programación, presupuestación y recursos financieros, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades. De igual manera, como responsables de la elaboración de los programas sectoriales y subsectoriales, debían orientar el proceso de toma de decisiones del órgano colegiado de dirección.

Por último, es muy importante destacar que junto con estas reformas jurídico-administrativa, De la Madrid inauguró una política de privatización de la empresa pública, la cual tendió a sanear el aparato administrativo y a reorientar el gasto público para atender esencialmente, las necesidades más apremiantes de la población, así como preservar las entidades paraestatales consideradas constitucionalmente estratégicas y prioritarias.

Para el período 1988-1994, con gobierno de Carlos Salinas, se impulsó una amplia y profunda reforma del Estado, enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, cuyo principal eje de acción fue la economía, a efecto de dar a los mexicanos un crecimiento sostenido y mejorar el nivel de vida de la población.

Entre los aspectos más relevantes de este período encontramos la "...estabilización de los precios, saneamiento de las finanzas públicas, negociaciones comerciales internacionales, reformas al campo, desregulación de la actividad económica, reformas al sistema financiero",<sup>34</sup> [también fue notable la] "...racionalización del sector público mediante la prosecución del proceso de desincorporación de entidades paraestatales y la renegociación de la deuda externa;<sup>4</sup> punto clave, en su momento, para recuperar la confianza de los propios mexicanos y del resto de los países.

Como signo adicional de claridad y confianza, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se concibió a la concertación como una manera de hacer gobierno, misma que se enmarcó en la continuación del pacto económico; en esta administración denominado *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico*. En suma, durante este período, el Gobierno de la República debía contar con una "...estructura administrativa moderna, eficiente y eficaz que contribuyera a elevar la productividad del sector público, y de

esta manera cumplir con los objetivos propuestos: impulsar el desarrollo del país y satisfacer las necesidades de la sociedad en su conjunto".<sup>35</sup>

Es conveniente tomar en cuenta que a pesar de que el Presidente Salinas operó durante los primeros tres años con la organización heredada de Miguel de la Madrid, dentro de las transformaciones promovidas por éste a la estructura gubernamental se pueden apreciar algunos procesos que por su naturaleza y tamaño implicaron cambios profundos en el aparato estatal. "Uno de ellos consistió en darle a la Administración Pública Federal el tamaño necesario para su óptimo funcionamiento -actualización, redistribución de funciones y ámbitos de competencia- de tal manera que contribuyera a la consecución de los objetivos gubernamentales arriba señalados".<sup>36</sup>

Este nuevo esquema exigió de las dependencias y entidades una permanente actuación con "...criterios de eficiencia para el aprovechamiento de los recursos y en la definición de sus estructuras orgánicas y ocupacionales, además de apoyarse en controles presupuestarios y evaluatorios de su gestión pública".<sup>37</sup>

Por otro lado, según se asienta en escritos oficiales, "La reorganización de la administración pública ha requerido actualizar su estructura jurídica, misma que la explica y legitima dentro del Estado de derecho existente en nuestro país".<sup>38</sup> Así, la "...modernización de la estructura organizacional del Gobierno Federal", deriva de las reformas a la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a los reglamentos interiores correspondientes y demás disposiciones complementarias".<sup>39</sup>

En términos generales, este proceso llevó a prescindir de aquellas áreas que, en su momento, "...se consideró habían cumplido con los objetivos para los que habían sido creadas fusionar las unidades cuyas funciones eran complementarias y crear aquellas que respondieran a los nuevos requerimientos funcionales".<sup>40</sup> Asimismo, se fortaleció el "...proceso de descentralización administrativa a los órganos regionales de las dependencias, para dar atención oportuna a las necesidades ciudadanas y al desarrollo local".<sup>41</sup>

Con todo lo anterior, algunos funcionarios gubernamentales afirmaron que las acciones emprendidas permitieron dar al sector central una organización más racional y flexible, para responder de manera más oportuna y eficazmente a las condiciones prevalecientes en el país, que eran muy críticas en lo financiero, en lo político y en lo social.

De esta forma, durante la segunda mitad del gobierno de Carlos Salinas, la administración pública centralizada "...quedó integrada por 17 Secretarías de Estado -*Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Contraloría General de la Federación; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo y Pesca*- 2 procuradurías -*General de la República y de Justicia del Distrito Federal*- y el Departamento del Distrito Federal".<sup>42</sup>

Por efectos de las modificaciones a la ley, los cambios administrativos más significativos fueron: la extinción de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que implicó, en primera instancia, dar mayor solidez y continuidad a los procesos desarrollados por las Secretarías de Desarrollo Social y Educación Pública y, en segundo lugar, fortalecer la estructura y carácter globalizador de la Secretaría de Hacienda. Al reintegrársele las "atribuciones de ingreso/gasto, asumió la responsabilidad de normar y orientar la organización y el presupuesto del Gobierno Federal".<sup>43</sup>

Con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social -en lugar de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología- y asumir las funciones del desarrollo urbano y regional y el Programa Nacional de Solidaridad, "...se integró en una sola dependencia la política social del gobierno".<sup>44</sup> En tanto, las atribuciones que en materia de ecología tenía asignada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología "...se transfirieron al Instituto Nacional de Ecología y Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente, órganos desconcentrados creados con tal propósito".<sup>45</sup>

En el área educativa, además de que le fueron adscritos los centros de investigación y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), la Secretaría de Educación Pública llevó a cabo la federalización de la "...educación básica mediante la transferencia de los servicios educativos de ese nivel a las entidades federativas".<sup>46</sup>

Por su parte, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos a través de un proceso de reubicación funcional y departamentalización de sus unidades, fortaleció la organización de sus delegaciones regionales, lo que le permitió "...dar respuestas más ágiles e inmediatas a la problemática agrícola regional. Asimismo se fortaleció la estructura de Apoyos y

Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA); órgano desconcentrado encargado de manejar el programa PROCAMPO".<sup>47</sup>

En lo que respecta a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y, con la finalidad de atender compromisos derivados de la firma del "Tratado de Libre Comercio (TLC)", se creó la Sección Mexicana del Secretariado del TLC y modificó la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales y la Dirección General de Normas de la SECOFI".<sup>48</sup>

Como resultado de las modificaciones realizadas al artículo 27 constitucional, se flexibilizaron las formas de tenencia de la tierra al abrirse la posibilidad al trabajador del campo de asociarse o de arrendar sus tierras para obtener recursos tecnológicos que propicien el arraigo del campesino a sus tierras como la capitalización y productividad de las mismas.<sup>49</sup>

Las modificaciones de éste marco constitucional, originaron la "...reorganización del agro mexicano y la transferencia de funciones y recursos de la Secretaría de la Reforma Agraria a los órganos que se crearon con tal propósito; Procuraduría Agraria, Tribunal Superior Agrario, Tribunales Unitarios Agrarios y el Registro Agrario Nacional".<sup>50</sup>

Cabe destacar que la Procuraduría Agraria se constituyó como un organismo descentralizado, con la finalidad de defender los derechos del campesino ante los problemas de injusticia social que se le presenten. Los tribunales agrarios se estructuraron como órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos y atender los juicios agrarios, para sustanciar, dirimir y resolver las controversias que en esta materia se presenten. Y el Registro Agrario Nacional se constituyó como un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria a efecto de inscribir los documentos en que constan las operaciones originales y las modificaciones que sufran la tenencia de la tierra.

Los cambios promovidos en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal originaron el redimensionamiento "...orgánico-funcional del sector energético y en particular de los Petróleos Mexicanos. Para ello se creó la Comisión Reguladora de Energía y se convirtió a la Comisión Petroquímica Mexicana en la Comisión Nacional de Petróleo, Gas y Petroquímica. En este contexto, mediante la aprobación en 1992 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, Petróleos Mexicanos se dividió en PEMEX Corporativo y cuatro organismos públicos descentralizados; PEMEX Gas Petroquímica Básica, PEMEX Petroquímica, PEMEX Exploración y Producción y PEMEX Refinación".<sup>51</sup>

En lo relativo a la minería, las delegaciones regionales en aras de alcanzar mayor eficiencia en sus acciones, así como encauzar su funcionamiento a actividades relacionadas con los energéticos y la minería, redefinieron sus niveles jerárquicos.

Con la intención de atender algunas demandas y cumplir con funciones de particular interés social ó técnico, "...durante este gobierno, se crearon el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Comisión Nacional del Deporte y la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía".<sup>52</sup> De igual manera, y como respuesta al reclamo de la sociedad de recibir una "...atención bajo el principio de respeto y justicia, con apego irrestricto a las leyes vigentes, así como de garantizar su libertad de acción y pensamiento, su modo de vida y creencias y donde sus valores sociales sean fomentados y protegidos, se constituyeron la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal".<sup>53</sup>

En cuanto a la procuración e impartición de justicia, "...la Procuraduría General de la República llevó a cabo un proceso de reestructuración orgánica que permitió el establecimiento de la Subprocuraduría General de la República, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales y la Subprocuraduría Especial (caso Colosio). Del mismo modo se crearon como órganos desconcentrados el Instituto de Capacitación y el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas".<sup>54</sup>

Para atender los asuntos de seguridad nacional "...se fortaleció la estructura central de la Secretaría de Gobernación al crearse como organismos desconcentrados de ésta el Instituto Nacional de Migración y Talleres Gráficos de México".<sup>55</sup>

En respuesta a la creciente necesidad de vigorizar y transparentar los procesos electorales, así como las instituciones que en ellos participan, "...se expidió, el 15 de agosto de 1990, el Decreto que da vigencia al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual contempla la constitución, facultades y atribuciones del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Federal Electoral (TFE) con un carácter de organismos públicos autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propio".<sup>56</sup>

La integración de dichas instituciones se realizó por la transferencia de las funciones que tenían asignadas, "...en el caso del IFE, la Comisión Federal Electoral, Comisión de Radiodifusión y el Registro Federal Electoral; para el TFE sus funciones y recursos fueron producto del Tribunal de lo Contencioso".<sup>57</sup>

Gracias a las modificaciones efectuadas en materia electoral, no sólo se dio un paso importante al acotar la participación de las autoridades en la organización y ejecución de los procesos electorales, sino además, se depositó el desarrollo y control de éstos en la ciudadanía.

En lo relativo a comunicaciones y transportes, en 1993 se expidió la Ley de Puertos, a través de la cual se precisó el papel que debería desempeñar el Gobierno Federal en la actividad portuaria y estableció el marco jurídico de actuación entre las "...autoridades y los particulares, proteger a los usuarios promover la competencia de operadores y prestadores de servicios. Por efectos de la misma ley, se establecen como base del nuevo sistema portuario las Administraciones Portuarias Integrales (APIS), con un carácter de sociedades anónimas de capital variable".<sup>58</sup>

Como consecuencia de la firma del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte -suscrito en paralelo al Tratado de Libre Comercio- se llevó a cabo un proceso de reorganización en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a fin de asegurar "...el cumplimiento, por parte de los sectores productivos, de los ordenamientos laborales establecidos por la Ley Federal de Trabajo".<sup>59</sup>

Por otro lado, con la modificación al Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, se promovió la descentralización de los servicios estatales de salud en 14 entidades federativas y, en 1993, la determinación por parte de dicha Secretaría, para desincorporar del sector central los servicios de salud antes mencionados.

Es bueno recordar que como parte de las medidas de racionalización del gasto público, aplicadas en este sexenio desaparecieron las delegaciones federales de turismo y sus funciones fueron transferidas a los gobiernos estatales, por lo que la Secretaría de Turismo adecuó su organización a las nuevas condiciones y responsabilidades.

No obstante que desde 1988, a través del Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica y Estabilidad se consignaba el espíritu de la desincorporación bancaria, fue hasta mayo de 1990 cuando la iniciativa de Decreto de modificación constitucional a los artículos 28 y 123 promueve la ejecución de dicho proceso, para alcanzar la modernización financiera propuesta en su programa de gobierno el Presidente Salinas.

Con la aprobación en el Congreso de dicha iniciativa Carlos Salinas restituyó el "...esquema constitucional y legal de la banca pública y privada, no sólo representada por la

actualización de un sector estratégico de la actividad nacional<sup>60</sup> y su concordancia en el orden internacional, sino que lo integra de manera importante al plan de reforma del Estado por él promovido.

En este respecto, baste el señalamiento de que la desincorporación bancaria representó, "...a favor del Gobierno Federal, una fuerte errama de recursos económicos, misma que se puede estimar observando que la primera subasta realizada con Multibanco Mercantil de México dejó un saldo 2.66 veces en su relación de precio mercado/valor en libros y de 12.73 veces en su relación precio contra utilidad por acción".<sup>61</sup>

Conviene comentar que a través de las modificaciones realizadas durante la gestión de Carlos Salinas, la Administración Pública Federal se caracterizó por mostrar un carácter racional, planeado y congruente a los nuevos tiempos que el país experimenta a nivel interno como a las exigencias del entorno internacional.

### 3.3 Simplificación administrativa y desburocratización del Aparato Administrativo: Instrumentos Políticos de Vinculación y Conciliación con el Sector Social.

Como hemos señalado que nuestro país al estar inserto en un mundo cada vez más globalizado se encuentra expuesto a las inercias que marcan las nuevas corrientes del pensamiento existentes en otros países, fundamentalmente las que surgen en los desarrollados, por lo que los gobiernos han realizado verdaderos esfuerzos para racionalizar la tendencia a la burocratización administrativa, los cuales culminaron, con una visión propia, en esquemas organizativos y de administración del aparato estatal.

La acumulación de requisitos, exigencias y obligaciones por parte de los ciudadanos, originó que la relación con los instrumentos de acción u órganos de la administración pública fuera día con día más compleja y que la resolución de los asuntos se hiciese más dilatada. En estas circunstancias, el ciudadano se ha visto enfrentado, en el mejor de los casos, a cumplir con reglas y normas desgastadas muchas veces excesivas y superfluas, a realizar procesos y trámites interminables y cargados de requisitos; en situaciones más desfavorables, queda expuesto a los excesos y abusos del servidor público que lo atiende al exigir requisitos no previstos, alterar los trámites previamente determinados o fijar plazos distintos a los establecidos, generando su natural irritación que al articularse en demanda, se transforma en reclamo que exige al gobierno el tomar decisiones

para simplificar los trámites y procedimientos que lo relaciona con el aparato estatal.

Aunado a lo anterior, lo limitado de los espacios de actuación ciudadana por el exceso de reglamentación que se hace gravitar sobre la población, absorbe parte importante de su tiempo y hace más ríspidas sus relaciones las cuales empiezan a desenvolverse en una base de mutua desconfianza.

Por ello, durante las gestiones administrativas de López Portillo, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, se asumió el compromiso de mejorar la relación entre gobernantes y gobernados así como reorganizar la actividad pública para que la población encontrara procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada.

La cuarta etapa del programa puesto en marcha por López Portillo denominada *Reforma de Ventanillas*, contempló acciones de simplificación de trámites y mejoramiento de los servicios públicos, cuya realización obligó a la participación de todas las dependencias y entidades del sector público, que bajo un mecanismo de concertación, realizaron consultas a los principales grupos organizados del país, sobre los problemas observados en su contacto con la administración pública.

A septiembre de 1978, los resultados obtenidos en el ámbito nacional fueron "2,409 ponencias que se tradujeron en 4,671 quejas y sugerencias, de éstos, 1,200 y 1,939<sup>62</sup> correspondieron al Distrito Federal respectivamente, el resto, a los distintos estados de la República.

A partir de 1979 los logros se tradujeron en: "simplificación de diversos procedimientos y trámites, funcionamiento en todas las dependencias de módulos de orientación, información y quejas, capacitación de los servidores públicos que tenían trato con el público, acondicionamiento y mejoramiento de las áreas físicas de atención al público para hacerlas más funcionales y que todas las dependencias y algunas entidades contarán con manuales de servicios al público".<sup>63</sup>

Respecto a esto último, es oportuno señalar que se incorporó en dichos manuales la Guía Básica de Servicios al Público y Trámites ante la Administración Pública Federal, en la que se establecieron los servicios que el Estado ofrecía al público y los principales trámites que éste debía realizar en las oficinas públicas. Con ello se garantizaba que la población estuviera debidamente informada de sus derechos y obligaciones y que los funcionarios empleados conocieran y ejecutaran correctamente sus responsabilidades.

A pesar de los logros alcanzados de 1979 a 1982 se consideraron insuficientes, por lo que el gobierno de Miguel de la Madrid, sensible a las insistentes demandas, quejas y sugerencias del sector social en su conjunto, continuó con la tarea de "liberar tiempo, energía y costos en la gestión de los asuntos públicos". Para ello, puso en curso el Programa de Simplificación Administrativa cuyas principales líneas de acción se determinaron con base en las tesis de gobierno: "renovación moral, descentralización de la vida nacional, fortalecimiento del federalismo y la participación democrática".<sup>64</sup>

El marco normativo que jurídicamente da vida y soporta dicho programa, es el Acuerdo expedido en agosto de 1984 a través del cual se obliga a todas las dependencias del sector público a realizar acciones para simplificar sus procesos y facilitar su relación con los ciudadanos y organizaciones sociales, impulsar la actividad económica del país, democratizar la vida nacional y alcanzar grados razonables de productividad y eficiencia en la gestión pública.

La ejecución de dicho programa comprendió tres vertientes de actuación:

1. Trámites que los ciudadanos o sus organizaciones efectúan ante el aparato administrativo público.
2. Relaciones entre las diversas dependencias y entidades gubernamentales a que dan lugar la prestación de un servicio público o la ejecución de una actividad dentro y para el propio cuerpo administrativo oficial y,
3. Acciones orientadas a simplificar estructuras y funcionamientos administrativos internos de las instituciones públicas, para eliminar instancias y niveles innecesarios.<sup>65</sup>

Por su propia naturaleza, la primera vertiente se consideró la más relevante y trascendente para los propósitos del programa.

Con la finalidad de dar claridad y entendimiento a las acciones de modernización administrativa y desburocratización del aparato estatal durante su gobierno, De la Madrid, estableció una clara delimitación entre éstas; en el primer caso las situó como el instrumento a través del cual se mantiene actualizada la estructura administrativa del gobierno y en el segundo, como el

mecanismo que permite destrabar trámites administrativos comportamientos burocráticos bien precisados y con propósitos concretos en términos de resultados previstos.

Por efectos del propio acuerdo y en atención a los preceptos de renovación moral, correspondió a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación conducir y coordinar el proceso de simplificación en su conjunto, para ello, realizó labores de inducción, seguimiento y evaluación de las acciones y manteniéndolo informado al jefe del ejecutivo sobre el desarrollo general del programa.

El desarrollo del programa originó que dicha Secretaría estableciera un órgano encargado con tal fin, por lo que se conformó la Coordinación General del Programa de Simplificación Administrativa, quien instrumentó un conjunto de acciones para:

- Clarificar las líneas de responsabilidad entre quienes autorizan, controlan y operan para que éstas no se diluyan ni la toma de decisiones se entorpezca.
- Eliminar normas innecesarias o reiterativas que obstaculizan un proceso administrativo, impiden racionalizar la prestación de servicios públicos y alientan la ineficacia y la aparición de conductas alejadas del interés público. La simplificación y transparencia de trámites restituye a los ciudadanos la capacidad de convertirse en vigilantes permanentes de la administración.
- Eliminar el exceso de niveles jerárquicos que intervienen en la prestación del servicio, así como reducir las múltiples unidades de servicios administrativos y de apoyo.
- Revisar y difundir de manera amplia, oportuna y accesible para los interesados, los procedimientos y trámites administrativos simplificados, para la prestación de los servicios, a fin de eliminar las prácticas de exigir requisitos no previstos, alterar los trámites prescritos, fijar plazos distintos a los establecidos que muchas veces se convierten en capacidad para influir arbitrariamente en el sentido de la decisión, retrasando o acelerando los asuntos que se gestionan.<sup>66</sup>

En este contexto, cada dependencia o entidad participante fue responsable del desarrollo de su programa y correspondió directamente a su titular, a través de un coordinador interno, realizar los trabajos de concertación, integración y control de las acciones a emprender.

De esta forma, mediante una estrategia de "cortes trimestrales" se plantearon los procesos administrativos a ser simplificados y cómo y cuándo se llevarían a cabo los trabajos de simplificación. El seguimiento y la verificación tanto de las acciones como de los resultados obtenidos se efectuó, en la mayoría de los casos, por las "contralorías internas de las dependencias y entidades".<sup>67</sup>

La elaboración de los programas implicó que las diversas instituciones públicas en su afán de captar la demanda social de simplificación de trámites realizaran "foros de consulta" para obtener directamente de los ciudadanos información y opiniones sobre la forma en que se "otorgaban los servicios públicos y la manera de mejorarlos".<sup>68</sup> Resultado de ello, en octubre de 1984 la Coordinación General recibió los programas institucionales de simplificación administrativa de todas las dependencias gubernamentales y de diversas entidades paraestatales.

Estos programas permitieron identificar inicialmente "4,876 procesos administrativos que serían simplificados en diferentes plazos". De éstos, al "31 de marzo de 1986, se habían [abreviado] 3,315, de los cuales, 1,723"<sup>69</sup> correspondían a servicios que se proporcionaban en forma directa al público, mientras que el resto se situaron en las otras dos vertientes.

Los sectores administrativos en los que se obtuvo mayores resultados fueron:

- Comercio y fomento industrial.
- Agricultura y recursos hidráulicos.
- Salud y seguridad social.
- Comunicaciones y transportes.
- Política interior y,
- Trabajo y previsión social.<sup>70</sup>

Asimismo, con el propósito de simplificar la vida de los mexicanos, particularmente aquellos que viven en los diferentes estados de la República, así como fortalecer la vida institucional en las entidades federativas, se buscó acercar las decisiones al lugar donde así se requerían.

Consecuencia de ello, en 1987 un total de "290 procesos administrativos se habían simplificado a través de la desconcentración de los servicios y delegación de facultades" hacia las representaciones federales ubicadas en los estados de la República.

Por otra parte, la significativa significativa par+35Xsec paraestatal, coadyuvó a simplificar procedimientos en entidades importantes como "Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano de Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y Teléfonos de México".<sup>72</sup> Además contribuyó sustancialmente en las acciones de simplificación que se desarrollaron en el marco de los programas sectoriales conducidos por las dependencias coordinadoras de sector.

En un esquema de ejecución similar al adoptado por su antecesor el gobierno de Carlos Salinas continuó con las tareas de simplificación suscribiendo, con tal propósito, el Acuerdo que Establece las Bases para la Ejecución, Coordinación y Evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal.

Con dicho acuerdo puso de manifiesto su voluntad política de profundizar las acciones que en esta materia habían desarrollado sus antecesores. De esta forma, el programa refería los siguientes objetivos, estrategias (vertientes) y mecanismos de instrumentación y seguimiento:

### **Objetivos**

- Fortalecer e impulsar la modernización económica del país.
- Consolidar una cultura administrativa que propicie la eficacia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales.
- Promover la elevación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos.
- Apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate a la corrupción.
- Fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad como un medio de mejoramiento de la acción pública y el fortalecimiento de la confianza entre gobierno y ciudadanos.<sup>73</sup>

## *Estrategias*

- Desconcentración y descentralización.
- Desregulación administrativa.
- Agilización de trámites.
- Modernización integral de los sistemas de atención al público.<sup>74</sup>

## *Mecanismos de instrumentación y seguimiento*

En apego a lo dispuesto en el acuerdo que establece el programa general de simplificación, las dependencias y entidades en atención a su propia experiencia y necesidades de servicio, presentaron sus compromisos con los que se dio forma al programa anual del Gobierno Federal. Estos se desarrollaron considerando los criterios siguientes;

- Definición de la forma y modalidades que deben adoptar las oficinas gubernamentales que tienen mayor contacto con el público y donde persisten complejidades, ineficiencias y conductas ilícitas.
- Ampliación de la comunicación con la ciudadanía y con los organismos de representación social, para captar demandas y propuestas de mejoramiento de servicios, aprovechando el sistema Nacional de quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía.
- Extensión de los esfuerzos de capacitación y orientación a los servidores públicos federales para mejorar la atención a los usuarios en las ventanillas de las oficinas públicas y lograr que los trámites simplificados operen eficientemente.<sup>75</sup>

En apoyo a la instrumentación y puesta en marcha de las acciones ya simplificadas, el programa contempló la realización de "cursos de capacitación a los servidores públicos responsables", buscando con ello, proporcionar un mayor "conocimiento y mejorar las habilidades" para la ejecución de las tareas impuestas por los recientes esquemas de trabajo, así como promover una "nueva

cultura administrativa<sup>76</sup> en la que los trabajadores mostraran un mayor actitud de servicio ante la ciudadanía.

Desde el primer momento en que se concibió la realización de tareas orientadas a la simplificación y mejora de los servicios de atención al público, la ciudadanía y sus diferentes organizaciones se han convertido en la fuente fundamental para determinar los procesos susceptibles de ser simplificados y mejorados. Esta con el tiempo ha probado su madurez, capacidad de responsabilidad para conducir el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de responsabilidades, que ha dado como resultado un equilibrio e innovada base de confianza entre la sociedad y el gobierno.

Al amparo de este sustento, el "esfuerzo simplificador del gobierno se realiza con una amplia y creciente participación de la ciudadanía", destacando la concertación con los "diversos organismos de representación social como las Cámaras y Asociaciones de los Sectores Industrial, Comercial y de Servicios".<sup>77</sup>

Por efectos del mismo acuerdo se fortalecieron las acciones tendientes a la simplificación en la escala estatal y municipal propiciando la transferencia de funciones que por su naturaleza cayeran en esos ámbitos de gobierno.

En este contexto, durante la administración Salinista, algunos de los principales resultados obtenidos en los sectores administrativos fueron:

#### Secretaría de Gobernación

Puesta en operación del Programa de Modernización de los Servicios Migratorios con el que se propició la actualización de la normatividad migratoria, la racionalización y agilización de trámites sobre estancias en el país y la desconcentración de funciones en las delegaciones de la Secretaría.<sup>78</sup>

#### Secretaría de Relaciones Exteriores

Desconcentración a los estados de la realización de trámites para la obtención de pasaportes y el establecimiento de un proceso automatizado para su expedición que fortaleció las medidas de seguridad en dicho documento.

Abatimiento del tiempo de autorización en la utilización o cambio de denominación en las sociedades civiles o mercantiles.<sup>79</sup>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Establecimiento en los aeropuertos internacionales y aduanas terrestres del país del semáforo fiscal; implantación en diversas administraciones fiscales y en cámaras que agrupan a industriales, comerciantes y empresas de servicios del Sistema de Buzón Fiscal, así como de ventanillas únicas de gestión.<sup>80</sup>

Secretaría de la Contraloría General de la Federación

Implantación, como medio de comunicación y expresión de los particulares con el gobierno Federal, del sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL).<sup>81</sup>

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal

Eliminación de requisitos e instancias en el otorgamiento de las concesiones mineras, a través de la expedición de la Ley Minera y su Reglamento.<sup>82</sup>

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

En el marco del Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana, en coordinación con la SECOGEF y participación de la SHCP, SER, SEDESOL, SARH, SEP, STPS, SEMIP, NAFIN, BANCOMEXT, INEGI, IMSS e INFONAVIT, se establecieron a nivel nacional más de un centenar de ventanillas únicas de gestión en las que los empresarios pueden realizar diversos trámites de carácter federal, estatal y municipal.

Simplificación en los permisos de importación y exportación al reducirse de 11,800 a 230 las fracciones arancelarias sujetas a permisos.

Instauración en las delegaciones de la secretaría del Sistema de Permisos de Exportación e Importación (PEXIM) con el cual se captura y dictamina de manera automatizada las solicitudes y permisos para una respuesta en un plazo máximo de tres días.<sup>83</sup>

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

Descentralización en las asociaciones de usuarios para que operen, conserven y administren la infraestructura de los distritos de riego.<sup>84</sup>

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Actualización y modernización de los Reglamentos del Auto Transporte de Carga, Pasajeros y Turismo y expedición de las relativas a las Terminales Interiores de Carga y al Peso,

dimensiones y Capacidad de los Vehículos de Auto transport Federal.<sup>85</sup>

#### Secretaría de Desarrollo Social

Impulso y creación en los ayuntamientos de más de 150 oficinas municipales de trámites para obtener licencias y permisos de carácter federal, estatal y municipal.<sup>86</sup>

#### Secretaría de Educación Pública

Eliminación de trámites de acreditación, revalidación y legalización de certificados de ciclo a través de la expedición del Certificado Único de Terminación de Estudios, con validez en todo el territorio nacional para los niveles de primaria y secundaria en los planteles federales, estatales y particulares incorporados a la secretaría.

Trasferencia a los gobiernos estatales de las funciones concernientes a la planeación, programación y desarrollo de los servicios educativos.<sup>87</sup>

#### Secretaría de Salud

Eliminación de trámites para obtener o renovar; licencias sanitarias de locales y plantas productoras; registro sanitario para la distribución de sus productos y autorizaciones sanitarias a los responsables de los establecimientos. Hoy según corresponde sólo presentan el Aviso de Apertura del Establecimiento; Aviso de Nuevas Líneas de producto o Aviso de Actualización de Datos.<sup>88</sup>

#### Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Modernización del Programa de Capacitación Industrial de Mano de Obra, propiciando la agilización en la atención de las demandas de los empleadores que requieren mano de obra calificada.<sup>89</sup>

#### Secretaría de Reforma Agraria

Suscripción de Convenios de Finiquito con las entidades federativas y diversas centrales y organizaciones campesinas, que permitieron alcanzar 7,520 resoluciones y la conclusión del rezago agrario en los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Baja California Sur, Campeche, Querétaro, México, Morelos, Tabasco y Yucatán.<sup>90</sup>

### Secretaría de Turismo

Eliminación de la mayoría de los trámites que los prestadores de servicios turísticos debían realizar ante la secretaría para el desempeño de sus actividades.

Descentralización de las funciones a los estados mediante la suscripción de Convenios de Coordinación con cada uno de los gobiernos que formalizan la transferencia de facultades en materia de planeación y programación turística, vigilancia de los prestadores de servicios, capacitación y protección y asistencia turística.<sup>91</sup>

### Secretaría de Pesca

En coordinación con la STPS, SARH Y SEDESOL se instalaron al menos 15 ventanillas únicas para la constitución de Sociedades Cooperativas de Protección Acuícola.<sup>92</sup>

### Departamento del Distrito Federal

Reducción de un mes promedio a un máximo de dos días hábiles en la expedición de actas del estado civil de las personas y establecimiento de áreas para el registro civil en diversos centros hospitalarios del sector público.

En coordinación con la Secretaría de Salud se crearon módulos de vacunación en todas las oficinas de registro civil en el Distrito Federal.

Modernización de los sistemas operados en el registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal que propiciaron mayor seguridad jurídica y la preservación de los actos registrales en materia inmobiliaria, mobiliaria, mercantil y de asociaciones o sociedades civiles.

Coordinadamente con la SECOGEF a través del Programa de Modernización, Simplificación y Atención Ciudadana se homologaron y simplificaron los trámites (40) más demandados por los ciudadanos. Asimismo se instalaron en las 16 delegaciones ventanillas únicas de atención para la realización de trámites de los sectores industriales, comercial y de servicios, así como Módulos de Atención Ciudadana-Contraloría Social.

Establecimiento por parte de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de unidades móviles de Agentes del Ministerio Público para atender los asuntos en que se ve involucrado el ciudadano de manera imprudencial o no intencional por el tránsito de vehículos.<sup>93</sup>

Con base en lo anterior, podemos afirmar, sin temor equivocarnos, que las medidas adoptadas en materia de simplificación administrativa, si bien falta mucho por hacer, ha mostrado su eficacia como un instrumento de "cambio político administrativo", que ha buscado su perfeccionamiento en cada ámbito gubernamental y que la institucionalización en el seno de las dependencias y entidades, que conforman el aparato estatal se debe a que los "servidores públicos, ciudadanos" y grupos sociales en general "están convencidos de su utilidad".<sup>94</sup>

Sin embargo, es preciso dejar claro que la "confrontación entre la demanda social y respuesta gubernamental"<sup>95</sup> ha sido, es seguirá siendo el principal motor que de vida a las acciones programas de simplificación administrativa que lleve a cabo el gobierno mexicano hoy, mañana y siempre.

### **3.4 Adelgazamiento del Sector Paraestatal y Privatización Mecanismos para Racionalizar el Aparato Estatal.**

Hemos comentado que la gran depresión dejó al descubierto la incapacidad de la economía de libre mercado, para encontrar soluciones -no sólo adecuadas sino durables- a las crisis que se presentan periódicamente en el capitalismo universal.

A este respecto, Rene Villarreal describe en su libro *La Contrarrevolución Monetarista*, que "ante la crisis de la teoría económica, se ha dado una contrarrevolución, esto es, un retorno a la ortodoxia clásica bajo la protección de una nueva ideología..., que ha traído como consecuencia que se desencadenen el fenómeno de la privatización y reprivatización en muchos países del mundo".<sup>96</sup>

En general, existe el consenso de que la crisis por la que atraviesa el sistema capitalista, obedece a la intervención estatal en la economía, en tanto que éste ha demostrado su ineficiencia para conducir los destinos económicos de los países lo que hace imprescindible realizar una reducción importante de su intervención, en virtud de que su participación frena el crecimiento y operación de una economía sana.

Sin embargo, esta tendencia de acotar la participación del Estado en la economía, pretende por medio de la penetración en su interior, consolidar un nuevo Estado neoliberal, que sin duda, trastoca las bases de la economía mixta, puntal y sustento de la intervención que históricamente se le ha conferido al Estado.

En este contexto, considero no válido, que se caracterice a la crisis actual como el agotamiento de las posibilidades que tiene el Estado para seguir impulsando el desarrollo nacional, por lo tanto, no es aceptable que un Estado y sus empresas, que han surgido como una respuesta a retos y demandas sociales, sea un freno para el buen desempeño de la economía y, sobre todo, para el desarrollo de la actividad de los particulares.

Es en este marco donde el fenómeno de la privatización ha adquirido su mayor fortaleza. Por ello, es preciso enfatizar, que el adelgazamiento del sector paraestatal, como se le llamó en nuestro país, tiene su principio fundamental en el facilitamiento de la composición de un Estado neoliberal y no a una ineficiente e ineficaz forma de administrar el aparato gubernamental.

El concepto de la privatización tiene sus orígenes esencialmente en los países industrializados, por los acontecimientos ocurridos en los años setenta, cuando la creciente intervención del Estado en la economía, empezó a ser cuestionada y la economía mundial enfrentó serios problemas con los elementos económicos externos, que provocaron el deterioro de la macroeconomía en su conjunto.

Al gobierno se le empezó a culpar de la lenta recuperación económica y de deteriorar con su excesivo intervencionismo la flexibilidad que la economía requería para alcanzar su ajuste, por otro lado, la eficiencia y eficacia de las actividades del sector público y sus empresas también fue cuestionada.

Particularmente, en los Estados Unidos y Reino Unido, la ofensiva contra el sector público y sus empresas, cobró mayor ímpetu al ser electos gobernantes que se comprometieron a reducir el tamaño y alcance del aparato estatal. El medio planteado para su consecución fue la privatización.

Adoptada ésta como el instrumento para moderar la intervención del Estado en la economía, la participación de los organismos financieros internacionales no se hizo esperar y prontamente empezaron a recomendarla a los países en vías de desarrollo, principalmente en aquellos donde el sector industrial y algunos otros elementos del comercial se encontraban administrados por empresas estatales.

En México, hasta antes de 1982 el sector paraestatal era concebido como un instrumento inherente al Estado, heredado de la lucha revolucionaria de 1910, y no se cuestionaba su actuación ni

su operación financiera, porque se entendía que su labor en el seno de la sociedad no era básicamente económica, por lo que no cabía compararlo con el sector privado, en tanto que su funcionamiento no está dirigido a obtener ganancias y su rentabilidad debe evaluarse sobre bases sociales, políticas y financieras.

Por lo tanto, su expansión se contemplaba como medio para fortalecer al Estado y no se consideraba posible ni conveniente su reducción, sobre todo, porque había demostrado sobradamente que su razón de ser y propósitos nunca han sido ajenos a los propios del Estado, consecuentemente, siempre ha estado vinculado con los objetivos de la sociedad.

A pesar de ello, los ataques al gobierno y los cuestionamientos sobre la existencia de un sector paraestatal grande se agudizaron en la medida que se fortalecía la idea de un Estado neoliberal. Así, las principales críticas se referían al tamaño del sector paraestatal, su composición era un conjunto desorganizado de actividades, en muchos casos no era contributorio a los fines del Estado, así como que las entidades que lo integraban eran poco rentables y efectuaban una competencia desleal contra las privadas.

Con miras a responder dichos cuestionamientos y al amparo del pensamiento neoliberal prevaleciente, el gobierno mexicano inició el camino a la reestructuración del aparato administrativo en una situación que después de 1985 -como se verá más adelante- prácticamente se desencadenó.

Sin duda, la creación de las entidades paraestatales a lo largo de cinco décadas, contribuyó<sup>97</sup> de manera decisiva para la transformación de la estructura productiva y de la economía nacional en general, sin embargo, la "disminución en los precios internacionales del petróleo, la abultada deuda externa, las altas tasas de interés internacional y la caída en la producción interna, determinaron que la década de los ochenta se caracterizara por una crisis económica sin precedentes".<sup>98</sup>

Para enfrentar tales riesgos, el Gobierno de la República planteó la necesidad de realizar un "cambio estructural", cuyo propósito sería la "reorganización" del aparato estatal, a fin de darle un "mayor racionalidad" e incrementar sus "niveles de eficacia y eficiencia"<sup>99</sup> y, con ello, convertirlo en el instrumento toral para superar la crisis.

En este sentido, se puso en marcha la idea de poner a la venta los activos estatales para fortalecer sus finanzas públicas mediante la obtención de recursos económicos por la venta y/eliminación de los subsidios que se otorgaban. En su oportunidad

la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal daba a conocer que el motivo de la reestructuración era "fortalecer la capacidad rectora del Estado dentro de la economía nacional". Asimismo, que los "criterios de prioridad para la participación pública en la industria habían cambiado, por lo que se requería un ajuste a fondo al interior del sector paraestatal".<sup>100</sup>

"No hay cambio en el régimen de economía mixta, sin embargo, el Estado se retira de aquellas empresas que nada le aportan para cumplir con su cometido, los ajustes no suponen cambio alguno de política de gobierno, ni para reprivatizar ni para estatizar la economía, sino para reestructurar el sector industrial paraestatal".<sup>101</sup>

En suma, afirmó que la reestructuración era una política para redondear la participación del Estado:

- Profundización en las áreas estratégicas que son de su exclusividad.
- Completando e incursionando en nuevos campos la participación en áreas prioritarias para impulsar el desarrollo nacional y proteger el funcionamiento de la economía.
- Integrando las actividades en ramas bajo directrices comunes de política.
- Vendiendo empresas que no estaban en áreas estratégicas o prioritarias.
- Liquidando aquellas empresas que hayan cumplido su objetivo o que no sean viables económicamente y,
- Transfiriendo otras empresas a gobiernos locales.<sup>102</sup>

No obstante, para llevar a cabo estas medidas y garantizar un mayor margen de maniobra al Estado, en los artículos 25 y 28 constitucionales se definieron como áreas estratégicas exclusivas del Estado: "la acuñación de monedas y emisión de billetes, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales

radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y el servicio público de banca y crédito".<sup>103</sup>

Asimismo, se establecieron como áreas prioritarias, aquellas donde el Estado puede participar por sí o con los sectores social y privado que, "sin ser fundamentales para el desarrollo y soberanía del país, requieren de mayor apoyo en función del interés nacional. Su composición está sujeta a cambios determinados por las necesidades derivadas del desarrollo".<sup>104</sup>

Dado que el proceso se orientó no sólo a obtener recursos económicos, sino aprovechar la coyuntura para efectuar una real reestructuración, así como mejorar los niveles de eficacia y competitividad del sector paraestatal en su conjunto, se decidió utilizar el término desincorporación, en razón de que, además de realizar la venta de las empresas se efectuaron liquidaciones, extinciones, fusiones y transferencias de las entidades paraestatales.

La ejecución de dicho proceso exigió la aplicación de criterios diferentes según el tipo de acción seguida, esto es: "liquidación o extinción en aquellos casos que las entidades ya habían logrado el objetivo por el que fueron creadas, existía duplicidad en sus actividades o no cumplían con sus fines, así como cuyo funcionamiento resultaba oneroso o inconveniente. Fusión en aquellas entidades cuyas tareas eran complementarias, para disminuir los costos y efectuar mejoras en los sistemas de operación y administración" y cuando mostraban un "claro perfil regional", se transfirieron a los gobiernos estatales, para apoyar el "desarrollo regional"<sup>105</sup> y fortalecer las medidas de descentralización económica.

Se sujetaron a un "proceso de venta" las empresas, que a pesar de tener "viabilidad económica", no revestían un carácter "estratégico o prioritario",<sup>106</sup> por lo que la presencia del Estado no se juzgó necesaria para participar en esas actividades.

La identificación de las entidades susceptibles de ser desincorporadas, estuvo a cargo de las dependencias coordinadoras de sector, no obstante, por la naturaleza estructural y jurídica de éstas, la decisión final se aplicó por diferentes mecanismos. Así, "cuando la entidad había sido creada por un acto de ley, la decisión correspondió al Congreso de la Unión. Sí por el contrario había sido creada por un acto de gobierno del Poder Ejecutivo éste tenía tal competencia".<sup>107</sup>

De conformidad a lo dispuesto por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los casos de fusiones correspondieron al órgano de gobierno de las entidades, mediante propuesta de los convenios

respectivos al Ejecutivo Federal. En éstas tareas se contaba con la participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En cuanto a las ventas, por efectos de la misma ley se facultó a la propia Secretaría de Programación y Presupuesto para proponer al Ejecutivo Federal -atendiendo la opinión de la coordinadora de sector- la desincorporación (venta) de entidades donde la participación del Estado no se consideraba necesaria. Tomada la decisión, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público coordinó, supervisó y ejecutó la venta, para ello se apoyó en el sistema bancario donde la institución financiera elegida operaba como agente encargado de la enajenación.

La vigilancia y seguimiento, tanto del propio proceso como de que éste se diera en el marco establecido, correspondió a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En este contexto, el universo del sector paraestatal a finales de 1982 estaba constituido por 1,155 entidades paraestatales que aunadas a las 61 creadas, entre 1983 y 1988 por Miguel de la Madrid, significaron un universo total de 1,216". De este conjunto, a septiembre de 1988 "se sometieron al referido proceso 724 y 48 por tener el Estado una participación minoritaria dejaron de serlo por ley".<sup>108</sup> (ver cuadro 4)

Es importante destacar que del total de procesos autorizados, 218 correspondieron a venta, de los cuales, 120 (55%) fueron entidades cuyo origen fue la iniciativa privada, 77 (35%) lo tuvo en una empresa creada por el sector público y 21 (10%) en una empresa con participación estatal minoritaria al momento de su creación".<sup>109</sup> (ver cuadro 5)

Este hecho hace más que evidente que las "dos terceras partes de las ventas" realizadas a septiembre de 1988, estuvieron inicialmente en manos de empresarios privados, las cuales quebraron y el Estado"<sup>110</sup> mediante su intervención las sostuvo, saneó y desarrolló para volverlas a poner en manos privadas.

A este momento, las acciones en materia de desincorporación representaba el 67% del proceso global y, el sector industrial que concentraba la parte más importante de las actividades del sector paraestatal, había sido el que mayor impacto experimentaba.

Según Jorge Tamayo, desde un punto de vista económico, "el proceso en su conjunto no afectó sobremanera la producción del total de las empresas públicas, en tanto que éstos representan sólo el 2.9% del Producto Interno Bruto (PIB) total del sector paraestatal, mismo que al excluir a Petróleos Mexicanos y el

sector financiero se incrementa a 14.6% del PIB del sector".<sup>112</sup>  
(ver cuadro 6)

En lo relativo al empleo -tomando como base las 235 entidades utilizadas para ubicar el porcentaje del PIB- se obtuvo que abarcó el 6.7% del sector paraestatal; excluyendo la industria petrolera y al sector financiero este se incrementa al 10.2%".<sup>113</sup>  
(ver cuadro 7)

En éste último aspecto conviene precisar que el desempleo generado "sólo es atribuible en los casos de liquidación o extinción" de las empresas públicas por lo que se estimó en "poco más de 35 mil trabajadores".<sup>113</sup>

En el año de 1989, con una nueva administración, las tareas continuaron y los procesos autorizados se "incrementaron a 830. Dentro de los 58 nuevos procesos", destacan por la naturaleza de los mismos; "Industrias Conasupo, los Ingenios Azucareros (todos), Teléfonos de México y empresas filiales y Aseguradora Mexicana (ASEMEX)".<sup>114</sup>(ver cuadro 8)

Para 1991 el programa presentó avances muy significativos y se estimó tener al término del año un 95%; los procesos ascendieron a 969 y entre los nuevos resaltan por su impacto económico; la "Banca Comercial (19 entidades) y la Industria Siderúrgica (2 entidades), otros no menos importantes fueron los relativos CONCARRIL, CLEMEX y NKS".<sup>115</sup>(ver cuadro 9)

Con base en éstos nuevos procesos, el "impacto económico en el PIB del sector público", durante el periodo 1983-1991, representó una "reducción del 16.75% y sin Petróleos Mexicanos de 42.35%".<sup>116</sup>  
(ver cuadro 10)

CUADRO 4

**DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO**  
1982 - 1988 (septiembre)

TIPO DE PROCESO	PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PROCESOS PENDIENTES
Liquidación	261	159	102
Extinción	136	106	30
Fusión	81	68	13
Transferencia	28	24	4
Venta	218	124	94
Subtotal	724	481	243
Via LFEP	48	48	0
<i>Total</i>	<i>772</i>	<i>529</i>	<i>243</i>

Fuente: Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento: Ver Revista de Administración Pública No. 73 página 59.

LFEP= Ley Federal de Entidades Paraestatales.

CUADRO

ORIGEN DE LAS EMPRESAS SUJETAS A PROCESO DE VENTA  
1982 - 1988 (septiembre)

SECTOR	CONSTITUIDA ORIGINALMENTE				
	TOTAL	PRIVADA	PUBLICA	FILIAL EMPRESA PUBLICA	PARTICIPACIÓN ESTATAL MINORITARIA
SECTUR	20	13	6		1
SEPESCA	15	7	4	3	1
SCT	2	1		1	
SHCP	3	3			
SARH	21	6	10	2	3
SECOFI	1		1		
DDF	1	1			
SEMP	155	88	38	11	18
<i>Total</i>	<i>218</i>	<i>120</i>	<i>60</i>	<i>17</i>	<i>21</i>

Fuente: Revista de Administración Pública No. 73 pagina 60

## CUADRO 6

**EFFECTO DE LAS DESINCORPORACIONES EN EL PIB  
DE LAS EMPRESAS PUBLICAS  
1983 - 1988 (septiembre)**

(millones de pesos corrientes y porcentajes)

	1983 (1)		
	PIB DE LAS EMPRESAS PUBLICAS	PIB DE EMPRESAS DESINCOR- PORADAS	PORCENTAJE
TOTAL CON PEMEX (2)	3 125 226	91 742	2.9
TOTAL NO FINANCIERO	2 678 340	91 742	3.2
Sin Pemex DE CONTROL DIRECTO	626 142	91 742	14.6
	2 494 175	32 147	1.3
Sin Pemex DE CONTROL INDIRECTO	241 977	32 147	13.3
	631 951	59 595	9.4
No Financiero	384 165	59 595	15.5
Financieras	286 886		

1. Se tomó 1983 como año de referencia debido a que en ese año el proceso de desincorporación todavía no se refleja en los agregados económicos. Puesto que en los años posteriores a 1983 las desincorporaciones se contabilizaron. El tomar un año más reciente como base para el análisis habría conducido a resultados poco confiables.
2. Incluye Compañía Minera de Cananea ( se estimó restando a las ventas de 1983, el costo de venta, excluido de este último rubro, el concepto de sueldos y salarios, el PIB estimado es de 5, 295 millones de pesos).

**Fuente:** Ignacio Pichardo Pagaza: El Proceso de Desincorporación de las Entidades Paracatales (El caso de México). Discurso del Secretariado No. 5 SECOGEF. En Revista de Administración Pública No. 73, página 61.

IMPACTO DE LAS DESINCORPORACIONES EN EL EMPLEO  
DE LAS EMPRESAS PUBLICAS\*  
1983 - 1988 (septiembre)

	PERSONAL OCUPADO EN 1983	PERSONAL OCUPADO EN ENTIDADES DESINCORPORADAS					
		VENTA	%	LIQUID.	%	TOTAL	%
Empresas Publicas	1 000 169	43 140	4.3	25 718	2.6	68 858	6.9
Sin Pemex	895 390	43 140	4.8	25 718	2.9	68 858	7.7
Sin Pemex y Sin Sector Financiero	670 467	43 140	6.4	25 718	3.8	68 858	10.2

\* Solo se consideran las ventas o liquidaciones de entidades que integran el universo de las Cuentas de Producción del Sector Público, INEGI, S. P. P.

Fuente: Ignacio Pichardo Pagaza: El Proceso de Desincorporación de las Entidades Paraestatales (El caso de México). Discurso del Secretariado No. 5 SECOGEF. En Revista de Administración Pública No. 73, pagina 61.

## CUADRO 8

DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES  
EN MÉXICO

1983 - 1989 (octubre)

ENTIDADES PARAESTATALES EN DICIEMBRE DE 1982	1155		PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PROCESOS PENDIENTES
ENTIDADES CREADAS 1983-89	81	LIQUIDACIONES O EXTINCIONES	422 (51%)	316 (77% avance)	106
TOTAL	1216	FUSION	85 (10%)	75 (88% avance)	10
ENTIDADES PARAESTATALES DESINCORPORADAS 1983-89	830	TRANSFERENCIAS	39 (4%)	23 (59% avance)	16
ENTIDADES PARAESTATALES VIGENTES	379	VENTAS	237 (28%)	179 (75% avance)	58
		L.F.E.P.	51 (2%)	56 (100% avance)	
		TOTAL	931 (100%)	654 (70% avance)	277 (21% del total de procesos)

En un año se autorizaron 58 nuevos procesos de desincorporación y se concluyeron 125.

Fuente: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento; En Revista de Administración Pública No. 82, p. 125.

DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES  
EN MÉXICO

1983 - 1991 (julio)

ENTIDADES PARAESTATALES EN DICIEMBRE DE 1982	1155		PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PROCESOS PENDIENTES
ENTIDADES CREADAS 1983-91	73	LIQUIDACIONES O EXTINCIONES	499 (46%)	455 (96% avance)	64
TOTAL	1228	FUSION	66 (9%)	62 (96% avance)	4
ENTIDADES PARAESTATALES DESINCORPORADAS 1983-81	348	TRANSFERENCIAS	32 (4%)	32 (100% avance)	
		VENTAS	311 (22%)	268 (83% avance)	53
ENTIDADES PARAESTATALES VIGENTES	253	LFEP	71 (7%)	71 (100% avance)	
		TOTAL	969 (100%)	848 (87% avance)	121 (13% del total de procesos)

Fuente: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento: En Revista de Administración Pública No. 82, p. 126.

## CUADRO 10

EFECTO DE LAS DECISIONES DE VENTA DEL PERIODO 1983 - 1991  
EN EL PIB DEL SECTOR PÚBLICO

(millones de pesos corrientes con base 1980 y porcentajes)

1 9 8 3 (a)				
		PIB DEL SECTOR PÚBLICO	PIB DE LAS EMPRESAS DESINCORPORADAS	%
<b>TOTAL SECTOR PÚBLICO</b>		<b>4 558 108</b>	<b>763 5230</b>	<b>16.75</b>
GRAN DIVISION I	AGROPECUARIO, SILVICULTURA Y PESCA	2 149	415 03	19.32
GRAN DIVISION II	MINERIA (b)	1 068 376	13 954	1.3
	Sin Pemex	29 213	13 954	48
GRAN DIVISION III	INDUSTRIA MANUFACTURERA	290 236	171 520	59.1
	Sin Pemex	208 115	171 520	82.4
GRAN DIVISION IV	ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	167 247		
GRAN DIVISION V	COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES	1 248 794	313 431	25.1
GRAN DIVISION VI	TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	288 588	110 731.2	38.4
GRAN DIVISION VII	SERVICIOS FINANCIEROS, SEGUROS Y BIENES INMUEBLES	233 573	153 472	65.7
GRAN DIVISION VIII	SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES	1 247 635	s. d.	-
<b>TOTAL SECTOR PÚBLICO SIN PEMEX</b>		<b>1 602 713</b>	<b>763 523</b>	<b>42.35</b>

a. Se tomó 1983 como año de referencia debido a que en ese año el proceso de desincorporación todavía no se refleja en los agregados económicos. Puesto que en los años posteriores a 1983 las desincorporaciones se contabilizaron. El tomar un año más reciente como base para el análisis habría conducido a resultados poco confiables.

b. Incluye el Producto Interno Bruto de Compañía Minera de Cananea.

Fuente: Para el PIB del Sector Público, Seric 1980-19899, S. P. P., México, 1989; Para el PIB de las Empresas Desincorporadas, Ignacio Pichardo, *Op. Cit.* y cálculos del autor.

De esta forma, a finales de 1991, se habían ejecutado 96 procesos de desincorporación de los cuales "469 (48%) fueron liquidaciones y extinciones, 71 (7%) por mandato de ley, 86 (9%) se fusionaron, 32 (4%) se transfirieron a los gobiernos estatales y 311 (32%) se vendieron al sector privado y al sector social".<sup>117</sup> Cabe mencionar que paralelamente a la venta de las empresas se realizó una importante desregulación que eliminó costos y preparó el camino para la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Sobre el particular, al abrir el país al comercio exterior, el gobierno estaba conciente de la necesidad que tenía de abatir los costos a las empresas para hacerlas más competitivas.

Como se puede apreciar, la profunda transformación que experimentó el sector paraestatal mexicano entre 1983 y 1991, se realizó en forma gradual, la privatización de empresas pequeñas y medianas hizo posible acumular experiencias y establecer mecanismos claros (normas, responsables y procedimientos), que permitieron reducir gastos de operación y evitar errores en los procesos más complejos.

Resultado de ello es que al concluir las acciones (1992), el Estado mexicano contaba con un sector paraestatal integrado por "380 entidades, de las cuales 82 eran organismos descentralizados, 247 empresas de participación estatal y 5 fideicomisos públicos".<sup>118</sup>

En términos generales, el proceso no se tradujo en un desmantelamiento del aparato estatal, si bien, se redujo considerablemente el número de empresas estatales, se incrementó la fuerza global del Estado y la eficacia de su intervención económica, en tanto, que la importancia de la producción y el empleo, es decir, entidades estratégicas y prioritarias, sigue bajo el control del Estado.

Sin dejar de reconocer el impacto que dicho proceso ocasionó en algunas actividades de la industria y la minería, considero que un sector paraestatal menos sobrecargado, es más efectivo como instrumento de política.

A la luz de los avances obtenidos, la concepción actual del comportamiento de la actividad estatal se ha modificado. Hace poco más de dos décadas se "favorecía la promoción económica mediante su intervención creciente y activa en éste campo"; hoy sin haber erradicado totalmente éste patrón de comportamiento "la pauta parece ser la dirección más que la ejecución y la regulación más que la organización e intervención".<sup>119</sup>

En consecuencia, al día de hoy, contamos con un gobierno más concentrado en lo básico y promotor de la infraestructura social que debe responder con mayor efectividad a las demandas de la sociedad; un gobierno que mediante la colocación en primer plano del desarrollo nacional no sólo consolide y cumpla con sus obligaciones constitucionales, sino que garantice el mejoramiento en la calidad de vida de todos los mexicanos.

### **3.5 Marco Jurídico-Normativo**

Al igual que el programa de reforma administrativa, el proceso de modernización administrativa en su periodo 1982-1994 se desarrolló en un amplio marco jurídico, sin embargo, sólo haré mención de aquellos que en mi opinión marcaron las líneas fundamentales en el desarrollo de los procesos expuestos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Artículos, 25, 26, 27, 28, 73 y 134

#### **Leyes y Códigos**

##### **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

D.O 29-XII-1976; modificaciones y adiciones del 8-XII-1978  
4-I-1982, 11-I-1982 y 21-II-1992.

##### **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal**

D.O 31-XII-1976; modificaciones y adiciones del 30-XII-1977  
31-XII-1979, 30-XII-1980 y 11-I-1982.

##### **Ley de Planeación**

D.O 5-I-1983.

##### **Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal**

D.O 31-XII-1970.

### **Ley Federal de Entidades Paraestatales**

D.O 14-V-1986; modificaciones y adiciones del 24-VII-1992, 24-XII-1996 y 23-I-1998.

### **Reglamentos**

#### **De la Ley de Entidades Paraestatales**

D.O 26-I-1990; modificaciones y adiciones del 7-IV-1995,

### **Decretos**

Por el que se reforman los artículos 1°. , 2°. , 4°. , 5°. , 6°. , 8°. , 9°. , y 11°. Y derogan los artículos 7°. , y 10°. Del decreto que creó el Organismo Público con personalidad jurídica propia, denominado Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital. D.O. 30 de diciembre de 1982.

Mediante el cual se fijan las bases para la Reestructuración Orgánica Administrativa de la Industria Azucarera. D.O. 13 de julio de 1983.

Por el que se autoriza la extinción del Fideicomiso Cumbres de Llano Largo, para cuyo efecto el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. Y Nacional Financiera, S. A., con la Intervención que corresponde por parte de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría General de la Federación, de Desarrollo Urbano y Ecología y de la Reforma Agraria, procederán a realizar los actos conducentes. D.O. 13 de junio de 1984.

Que autoriza a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en su carácter de Dependencia Coordinadora de Sector para extinguir, disolver y liquidar a las entidades paraestatales que se señalan. D.O. 9 de mayo de 1985.

Por el que se abroga la Ley que crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior. D.O. 27 de diciembre de 1985.

Por el que se extinguen la Comisión Nacional de Construcción y los Comités afines que se mencionan. D.O. 11 de agosto de 1987.

Por el que se autoriza a la Secretaría de Programación y Presupuesto a realizar los actos conducentes a efecto de proceder a la extinción del Fideicomiso del Legado de David Alfaro Siqueiros. D.O. 6 de mayo de 1988.

### **Acuerdos**

Por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto dispondrá lo conducente a efecto de que la empresa de participación estatal mayoritaria Tracto Sidená S. A. Proceda a su disolución y liquidación. D.O. 4 de mayo de 1983.

Por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto dispondrá lo conducente a efecto de que la empresa de participación estatal mayoritaria Gas Natural de Guadalajara, S. A. Proceda a su disolución y liquidación. D.O. 4 de febrero de 1984.

Por el que se autoriza al organismo público descentralizado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios conexos, con la Intervención que corresponda a las Secretarías de Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación y de Comunicaciones y Transportes, a proceder a realizar los actos necesarios, a efecto de extinguir el fideicomiso 46 Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios conexos. D.O. 19 de septiembre de 1984.

Por el que se autoriza la construcción del Fideicomiso para otorgar créditos a los concesionarios del Servicio Público de Transporte de Carga en el Distrito Federal. D.O. 17 de octubre de 1984.

Por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto procederá a realizar los actos necesarios a efecto de extinguir el Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Minería. D.O. 18 de marzo de 1985.

Por el que se autoriza la extinción del Fideicomiso Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas. D.O. 6 de diciembre de 1985.

Por el que se autoriza la extinción del Fideicomiso de Promoción Rural. D.O. 20 de mayo de 1986.

Por el que se autoriza la extinción del Fideicomiso para el desarrollo de la zona Henequenera. D.O. 31 de mayo de 1987.

Iniciativa Presidencial de Decreto que modifica los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O. 27 de junio de 1990.

Que establece los principios y bases del proceso de desincorporación de las Sociedades Nacionales de Crédito e Instituciones de Banca Múltiple y crea el Comité de desincorporación Bancaria. D.O. 5 de septiembre de 1990.

**Otros**

Bases Generales del Proceso de Desincorporación de las Instituciones de Banca Múltiple propiedad del Gobierno Federal D.O. 25 de septiembre de 1990.

### Notas pie de página capítulo. III

Limón Rojas, Miguel, *et. al. La Modernización de la Administración Pública: participación ciudadana y transparencia*, Revista de Administración Pública No. 82, p. 165.

*Idem.*

Pardo, María del Carmen, La Modernización Administrativa en México, p. 19.

Limón Rojas, Miguel, *Op. Cit.* p. 167.

Pardo, María del Carmen, *Op. Cit.* p. p. 19-20.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo; *et. al. Administración Pública: concepto y disciplina*, en Teoría y Práctica de la Administración Pública en México –lecturas básicas-, p. 21.

Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos Bases Jurídicas para la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, p. 4

*Vid. Supra.* Capítulo II, numeral 2.3.

Pardo, María del Carmen, *et. al., La Experiencia Reformista Mexicana*, en Teoría y Práctica de la Administración Pública – lecturas básicas- p. 94.

*Op. Cit.* p. 95

*Op. Cit.* p. 96.

Limón Rojas, Miguel, *Op. Cit.* p. 171

*Idem.*

Las razones y las obras, Crónica del sexenio 1982-1988, primer año, Unidad de la Crónica Presidencial, p. 32.

*Idem.*

Tesis básica en el programa del nuevo gobierno, para lo cual se creó la SECOGEF, en Pardo, María del Carmen, la Modernización Administrativa en México, p. 28.

Pardo, María del Carmen, la Modernización Administrativa en México, p.p 130-131.

*Op. Cit.* p. 137

Dado que la observación realizada a las experiencias de otros países mostró que ésta responsabilidad en algunos casos era ejercida por una dependencia del ejecutivo y en otras a la estructura del legislativo, considero que la decisión adoptada con relación a que la Secretaría de Programación y Presupuesto fuera la encargada de coordinar la ejecución de dicho programa, obedeció fundamentalmente a que al poder legislativo no se le contemplaba como un órgano lo suficientemente fuerte para llevarlo a feliz fin, lo que quedó evidenciado en la página II del documento denominado *memoria institucional*, anexo, 1984, de la propia Secretaría en el que se consigna que *la electividad del órgano legislativo es pobre ya que en la esfera de decisiones, el peso relativo de quien maneja y controla el presupuesto es determinante.*

<sup>2</sup> Pardo, María del Carmen, *Op. Cit.* p. 140

*Op. Cit.* p. 129.

*Op. Cit.* p. 130.

<sup>3</sup> Las Razones y las Obras Crónica del Sexenio 1982–1988, primer año, p p. 32 y 37.

Pardo, María del Carmen, *Op. Cit.* p. 129.

En 1983 la Contraloría General de la Federación se responsabilizó de las contralorías internas y se dedicó a fijar las bases sobre las que actuarían esas unidades administrativas y en sus titulares, así como a establecer los mecanismos necesarios que permitieran corregir las desviaciones y errores detectados en las auditorías realizadas en las secretarías y entidades paraestatales. Hoy en día, su funcionamiento sigue dependiendo de las directrices que marque el Ejecutivo, por lo tanto, su función, en el mejor de los casos, se circunscribe a inhabilitar a funcionarios públicos que a la sombra de la posición o puesto que ocupan abusan de éste para su beneficio personal.

<sup>4</sup> Pardo, María del Carmen, *Op. Cit.* p. 99.

*Op. Cit.* p. 137.

<sup>5</sup> Las Razones y las Obras Crónica del Sexenio 1982–1988, primer año, p. 29.

Pardo, María del Carmen, *Op. Cit.* p. 129.

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> Sánchez Montemayor, Jaime, El Proceso de Privatización de la Banca Mexicana: Revista de Administración Pública No. 81 p. 26

*Idem.*

<sup>9</sup> Pardo, María del Carmen, *Op. Cit.* p. 143.

*Op. Cit.* p. 94.

El cumplir con lo anterior exige cubrir algunos aspectos que conllevan a una correcta operación de los órganos de gobierno entre otros, un funcionamiento regular, una intervención y representación adecuadas, información oportuna y confiable y, sobre todo, que los consejeros asuman plenamente su responsabilidad en aquellas decisiones que por su naturaleza no están sujetas a otras instancias gubernamentales

<sup>10</sup> Unidad de la Crónica Presidencial 1988-1994, Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, Síntesis e Índice Temático, p. 107

Según José Luis Medina Aguilar en *Crisis Económica y Pobreza* los datos consignados a 1990, el éxito obtenido en la renegociación de la deuda, con la firma del acuerdo con la banca acreedora, formalizó la reestructuración de 48, 231 millones de dólares que permitió reducir el valor de la deuda acumulada en más de 20, 000

millones de dólares, disminuyendo así, lo que debíamos en relación con lo que producíamos. El saldo en términos del efecto económico neto fue que de 60% del Producto a fines de 1988 se redujo a cerca del 40% en marzo de 1990.

<sup>35</sup> Ruiz Sacristán, Carlos, *et. al.*, *La Reestructuración del Sistema burocrático*, en SECOGEF La Administración Pública Contemporánea en México, p. 340.

<sup>36</sup> *Op. Cit.* p 341

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> *Op. Cit.* p 343.

<sup>40</sup> *Idem.*

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> *Op. Cit.* p. 344.

<sup>43</sup> *Op. Cit.* p.p. 344-345.

<sup>44</sup> *Op. Cit.* p. 345.

<sup>45</sup> *Idem.*

<sup>46</sup> *Idem.*

<sup>47</sup> *Idem.*

<sup>48</sup> *Op. Cit.* p. 346.

<sup>49</sup> *Idem.*

<sup>50</sup> *Idem.*

<sup>51</sup> *Op. Cit.* p.p. 346- 347.

<sup>52</sup> *Op. Cit.* p 347.

<sup>53</sup> *Idem.*

<sup>54</sup> *Op. Cit.* p 348.

<sup>55</sup> *Idem.*

<sup>56</sup> *Idem.*

<sup>57</sup> *Idem.*

<sup>58</sup> *Op. Cit.* p.p. 348-349.

<sup>59</sup> *Op. Cit.* p. 349

<sup>60</sup> Sánchez Montemayor, Jaime, *Op. Cit.* p. 129.

<sup>61</sup> *Op. Cit.* p. 135.

<sup>62</sup> *Simplificación Administrativa; Revista de Administración Pública No. 65/66*, INAP p. 209

<sup>63</sup> *Idem.*

<sup>64</sup> *Op. Cit.* p.p. 13-14

<sup>65</sup> *Op. Cit.* p. 14.

<sup>66</sup> *Op. Cit.* p. 41.

<sup>67</sup> *Op. Cit.* p. 15.

<sup>68</sup> *Idem.*

<sup>69</sup> *Op. Cit.* p. 16.

<sup>70</sup> *Idem.*

<sup>71</sup> *Idem.*

<sup>72</sup> *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>73</sup> Vazquez Cano, Luis Ignacio, *La Simplificación Administrativa*, SECOGEF, La Administración Pública Contemporánea en México p.p. 311-316.

<sup>74</sup> *Op. Cit.* p.p. 317-318.

<sup>75</sup> *Op. Cit.* p 320.

<sup>76</sup> *Op. Cit.* p. 321

<sup>77</sup> *Op. Cit.* p. 323.

<sup>78</sup> *Op. Cit.* p 327.

<sup>79</sup> *Op. Cit.* p. 328.

<sup>80</sup> *Op. Cit.* p. 329.

<sup>81</sup> *Idem.*

<sup>82</sup> *Idem.*

<sup>83</sup> *Op. Cit.* p. 329-330.

<sup>84</sup> *Op. Cit.* p. 331

<sup>85</sup> *Idem.*

<sup>86</sup> *Op. Cit.* p. 332.

<sup>87</sup> *Idem.*

<sup>88</sup> *Op. Cit.* p. 333.

<sup>89</sup> *Idem.*

<sup>90</sup> *Op. Cit.* p 333-334.

---

*Op. Cit* p 334.

*Idem.*

Vázquez Cano, Luis Ignacio, *Op. Cit.* p. 334-337.

*Simplificación Administrativa*, *Op. Cit.*, p. 17

*Op. Cit* , p 18.

Villarreal, Rene, *Introducción, La Contrarrevolución Monetarista.*

Según cifras consignadas por Jorge Tamayo en su ensayo la *Racionalización del Sector de Empresas Públicas* en la Revista de Administración Pública No. 73, p. 51, mientras que en 1975 el sector público aportaba el 14.6% del PIB, en 1983 alcanzó el nivel máximo con 25.6% para llegar en 1986 a un 20.4% y un estimado a 1987 del 18.0%. Por su parte, en 1975 las 235 principales entidades paraestatales consideradas en las cuentas de producción del sector público generaron el 6.6% del PIB, en 1983 llegaron al 8.2% y en 1986 su participación fue del 13.0%.

Tamayo, Jorge, *Racionalización del Sector de Empresas Públicas* en Revista de Administración Pública No. 73, p. 50

*Idem.*

Luarca Diaz, Ana Luisa, *Op. Cit.* p. 184

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, *Reestructuración de la Industria Paraestatal, Mercado de Valores*, No. 8, abril 8 de 1985, p. 323.

Luarca Diaz, Ana Luisa, *Op. Cit.*, p.p. 185-186

Tamayo, Jorge, *Racionalización del Sector de Empresas Públicas*: Revista de Administración Pública No. 73, p. 57

*Idem.*

*Op. Cit.* p. 58.

*Idem*

*Idem.*

*Op. Cit* p. 59

*Op. Cit* p. 60

*Idem*

*Idem.*

*Op. Cit.* p. 63.

*Op. Cit* p. 64

Tamayo, Jorge, *Las Entidades Paraestatales en México, Origen, evolución y Perspectivas*, en Revista de Administración Pública No. 82, p. 144.

*Idem.*

*Idem.*

*Op. Cit.* p.p. 115-116

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *El Proceso de Enajenación de entidades Paraestatales*, mayo 1991 citado por Jorge Tamayo en revista de Administración Pública No. 82, p. 116.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *op. cit.* p. 21.

## **CAPITULO IV**

### **EL ESTADO MODERNO.**

#### **4.1 Tradición y modernidad en México.**

Hoy en día nuestro Estado es una "...herencia cultural, política e institucional definido por las aportaciones del pensamiento liberal, ... [que a pesar de las reformas para modernizarse o reestructurarse, no ha perdido su] constitucionalidad y fines sociales que le son inherentes".<sup>1</sup>

En efecto, tal como lo vimos, con los movimientos de reforma y de modernización administrativa, el Estado, (con sus componentes: Territorio, población, gobierno) es el primer ente comprometido con las libertades y el progreso. Por ello, se hace presente en aquellos momentos en que las fuerzas del mercado\* y la preocupación por la equidad ofrecen una justificación para su intervención. A lo largo del período que hemos estudiado en este trabajo, la búsqueda del equilibrio y la equidad originó que el Estado adquiriera un papel mayormente protagónico en la economía, la demostración la tuvimos en el tiempo en que absorbió funciones que realizaban otras instancias del sector privado y social, hasta constituir un sector paraestatal grande y significativo que fue la base de su principal accionar.

Más aún, durante buena parte del siglo pasado, aún antes de los movimientos de reforma y modernización, la intervención creciente del Estado dio paso a que se le reconociera como Estado de bienestar, el cual pretendía que al amparo de ser miembro de una comunidad, éstos deberían participar de los beneficios del bien común y a la vez, concedía el mínimo necesario de beneficio a los sectores marginados para evitar cambios relevantes y, sobre todo que se realizaran con violencia.

No olvidemos que inscrito como fenómeno mundial, el Estado mexicano es fruto de condiciones históricas y políticas, y que adquiere su ascendencia nacionalista en el período del México independiente y lo fortalece en la época de Juárez con sus Leyes de Reforma, que se ha configurado como una instancia activa de importante presencia y gestión en el impulso de las tareas de promotoría y estímulo que la sociedad demanda para su mejor desenvolvimiento y que su aparato administrativo ha sido frecuentemente renovado, tal como lo demandaba la dinámica de cambio social.

En términos generales el Estado de bienestar, según lo indicó Pedro Ojeda Paullada, planteaba como propósitos la "...reducción de la pobreza y marginación social, mitigación de la desprotección individual frente a incertidumbres económicas y sociales y garantía de los derechos básicos de los ciudadanos".<sup>2</sup>

Lo anterior no sólo se dio en México, recordemos que es un hecho reconocido que desde la gran depresión hasta principios de los años ochenta, la participación del Estado, en la mayoría de las economías latinoamericanas, creció significativamente y se instituyó en un estilo paternalista de administrar, cuyo elementos más característicos, siguiendo a Eduardo Guerrero Gutiérrez, en su obra sobre Teoría y Práctica de la Administración Pública en México, fueron los de crear un sistema de clientelar, una tradición corporativista y un Estado patrimonialista.<sup>3</sup>

En este esquema y a la luz de una idea central del pensamiento Keynesiano donde es posible reactivar la economía a través del gasto público con déficit, podemos afirmar que "...el Estado tradicionalmente intervino en el abanderamiento del empleo, corrección o moderación de las imperfecciones o deficiencias del mercado, la organización de masas y regulación de los conflictos sociales, expansión progresiva de los servicios públicos, establecimiento de instrumentos para tutelar los derechos de los trabajadores, promoción de una redistribución del ingreso y apoyar los sistemas de seguridad social."<sup>4</sup>

simismo, de acuerdo con el autor citado, no se limitó a procurar solamente la modernización económica, sino se propuso desempeñar un papel activo en ella, "...creó industrias, inició la explotación de recursos naturales y estableció ajustadas redes de instituciones de apoyo y fomento al desarrollo (bancos, servicios públicos y de seguridad social, productoras de insumos básicos, etc.)".<sup>5</sup>

En semejante situación, en ese tiempo de intervencionismo estatal, no causó sorpresa ni mucho menos inquietudes en la iniciativa privada, ya que la conformación de una infraestructura para el bienestar exigía realizar fuertes inversiones que los particulares no estaban en condiciones de llevar a cabo. Decimos nosotros, que existía claridad conceptual y pragmática entre lo que correspondía a la esfera pública y lo que atañía a la privada.

Otro factor adicional para fomentar la participación estatal en la economía fue la "...escasa confianza que se le concedía a la clase empresarial interna; [ya que] era criticada severamente por no participar en la promoción de la democracia, y por alimentar un proceso de industrialización muy a modo para la participación del capital extranjero, y financiar un consumismo contrario y en perjuicio de la acumulación de capital y de la justicia social."<sup>6</sup>

Como resultado de lo anterior, según lo expusimos en el capítulo anterior, se dio una rápida ampliación del papel estatal en la vida económica, que a la postre fue el "...factor central para el crecimiento de la deuda externa y el aumento del déficit presupuestal del sector público, [elementos que] se vieron agravados por la crisis económica y social que experimentó dicho modelo en la década de los ochenta."<sup>7</sup>

Es conveniente no olvidar, que en México, la creciente participación del Estado en la vida económica durante el período objeto de estudio de esta tesis, tuvo como base fundamental el régimen presidencialista, donde la Presidencia de la República actuando como pivote angular, conseguía que la estructura de poder se conservara mediante un arbitraje eficaz en los momentos de controversias entre los diferentes intereses político y económico que se llegaban a dar entre los actores del proceso de modernización.

De este modo los gobernantes justificaban sus acciones de gobierno en razón de dar respuesta eficaz y oportuna a la relación del Estado con los grupos sociales. Así, según lo sostiene el Dr. Ricardo Uvalle, considerando "...los fundamentos constitucionales del Estado mexicano... [fue] ...la administración pública la organización más dinámica con la que se ha intervenido

en la producción, consumo, distribución y circulación de los bienes y servicios públicos".<sup>8</sup>

No obstante, ahora lo sabemos, este modelo de organización del Estado interventor fue un adecuado marco de "...negociaciones corporativas que [llevaron] a la conformación de un sistema de poder principalmente orientado a dar prioridad a las relaciones con el corporativismo organizado (empresarios, líderes sindicales, organizaciones cupulares, etc.), y no a las exigencias de los demás grupos de la sociedad".<sup>9</sup> No fue extraño entonces que durante más de cinco décadas las políticas de gobierno, como la sustitución de importaciones o la inclinación a favor de los procesos de producción intensivos en el uso de capital, se diseñaran para estimular los esfuerzos del sector privado en beneficio del desarrollo económico, lo que dio como resultado un crecimiento acelerado de la industria nacional, desafortunadamente altamente protegida y subsidiada, que como sabemos, hizo crisis a partir de la década de los ochenta.

Es de hacer notar, que desde finales de la década de los setenta a pesar de tanta protección, los empresarios beneficiados se conducían con desconfianza, frecuentemente consideraban al Estado (gobernantes) como su enemigo principal, pues más allá de otorgar incentivos a la colocación de dinero y llevar a cabo algunas inversiones en infraestructura, el Estado se configuraba como un empresario más en la economía, toda vez que, mediante las empresas estatales se había apropiado de ahorros del sector privado. Además, según afirmación de los empresarios, el gobierno utilizaba sus recursos para financiar ciertas inversiones públicas, que restringía la participación de los particulares en sectores como el acero, los transportes y la minería, y que disfrutaba de ventajas y concesiones especiales en su competencia con compañías privadas.

Como hemos visto, el Estado mexicano se formó, en parte, con un sector público creado, en apego al mandato del Artículo 28 constitucional, para mantener el monopolio de empresas que incursionaran en áreas estratégicas y que se encontraban en manos estatales. También conformado, en el tiempo de nuestra investigación, por muchas entidades que surgieron del rescate de empresas del sector privado en quiebra y por otras más que se crearon expresamente para asegurar el abasto adecuado de productos básicos a la producción de bienes para sustituir importaciones.

Antes de continuar con nuestra exposición, creemos conveniente hacer énfasis en dos hechos, Por un lado, comprobamos que para asegurar su intervención y permanencia, el Estado no se limitó únicamente a crear empresas u otros organismos públicos, sino que expidió la normatividad jurídico-administrativa necesaria, que

además coadyuvó a ampliar su esfera de influencia al reservar para sí diversas actividades y sectores económicos, prohibió o limitó a ciertas áreas la participación de capital extranjero y se facultó al gobierno para reglamentar las actividades privadas en atención al interés público. Y por el otro, destacar entre líneas la actitud de servicio institucional del aparato público, al hacer una administración pública al servicio del líder, es decir, el presidente de la República cualquiera que éste fuese.

No existe duda, como lo señalé en capítulo anterior, de la importancia que el interés por tener un funcionamiento adecuado del sector público en su conjunto, fue decisivo para que el Estado interviniera favorablemente en el desarrollo económico, político y social del país y, que a pesar de ello, su actitud acumuló crecientes críticas en el transitar del tiempo, las cuales se agudizaron con la crisis que presentó el Estado de bienestar y su consiguiente modelo de organización, todo lo cual derivó en un replanteamiento del quehacer estatal a escala mundial. Dicho replanteamiento -en la década de los años ochenta- fue promovido, principalmente, por los Estados Unidos y Gran Bretaña, cuando sus líderes iniciaron una campaña definitiva para restaurar el papel del mercado y colocar la eficiencia y el control de la inflación en el centro de la política gubernamental.

La campaña, conceptual e ideológica, comprendió, entre otras cosas, la desacreditación de la planeación económica por parte del Estado, la determinación de que las empresas públicas deberían ser privatizadas, la afirmación de que los subsidios estatales ser suprimidos, el convencimiento de que el déficit del presupuesto debería ser eliminado y, la promisión para establecer una política monetaria restrictiva orientada a controlar la inflación. En suma se trataba de poner en boga un nuevo modelo económico, con sus repercusiones en el modelo de organización de la administración pública, que necesariamente tendría que cambiarse para pasar de uno con actitud de servicio institucional a un líder (Presidente del País) a otro de neutralidad, donde lo básico sería la existencia de un régimen entregado al capital y al mercado, sin importar el programa de gobierno.

El resultado esperado con el nuevo modelo organizativo era tener un Estado con participación mínima en la economía, por lo que se precisaba su retiro de cualquier área en la que hubiera desempeñado un papel activo influyendo en la asignación de recursos o por medio de empresas estatales, así como la eliminación de cualquier restricción existente para la participación del sector privado.

Ahora sabemos que México, al igual que otros países latinoamericanos, debido a la presencia de factores externos fuera de su control (crisis económica a nivel mundial por

derrumbe en precios del petróleo, costos altos por servicio de deuda y recursos frescos escasos), así como de la agudización de factores internos (desconfianza ciudadana, injusticia social, autoritarismo y centralización improductiva), fue campo fértil e oportunidad y condiciones para encaminarlo al nuevo esquema económico. Así pues, los gobernantes se vieron en la necesidad de replantear el papel del Estado mexicano ante la sociedad y el desarrollo económico y social del país, por lo cual se procedió a impulsar los procesos de reforma institucional (política administrativa) como banderas encaminadas a su revitalización y reconciliación con la sociedad.

Resultado de ello, según lo explica el Dr. Uvalle, fue el reemplazo de las "...políticas expansionistas por unas de regulación tendentes a dar certidumbre a los agentes económicos sociales para evitar prácticas reincidentes de estatismo, precisar los instrumentos de gasto y finanzas públicas, no tanto en lo que sabe y debe hacer el Estado, sino en lo que conviene que haga a favor del interés público"<sup>10</sup> y, como consecuencia de llegar a la "...aplicación de recursos y conducción de las políticas de gobierno [a fin de que se orientaran]...a programas estratégicos que por su naturaleza...[eran] proclives a crear desequilibrios en la compleja y delicada relación ingreso, gasto, inversión y rentabilidad económica y social".<sup>11</sup>

Consecuentemente, bajo el principio de sanear y fortalecer las finanzas públicas, así como de incrementar la eficiencia económica y administrativa, se adoptó, en el régimen de Miguel Alemán, la política de desincorporación de las empresas públicas, mediante la cual se pusieron a la venta los activos estatales. Mediante la aplicación de ésta política, además del beneficio económico que implicaba para el Estado, se daba origen a una reforma administrativa que permitiría refundar la alianza de confianza entre el gobierno y la iniciativa privada, misma que se había visto seriamente deteriorada por la participación activa del Estado en la economía.

Hoy después del largo y duro proceso de transformación, donde se realizaron ajustes de fondo (estructurales) que modificaron niveles y formas de vida de toda la población y principalmente de los servidores públicos, así como las relaciones de poder entre la sociedad y el Estado, no todo está deteriorado para los profesionales de nuestra carrera que protagonizaron los movimientos de reforma administrativa, pues como dice el Dr. Uvalle, "...todo indica que los tiempos del repunte estatal empiezan a asomar nuevamente, no mediante un protagonismo improductivo y costoso, sino en razón de las nuevas condiciones emergentes de la economía mundial y al avance tecnológico".<sup>12</sup> Y que hoy el Estado "...no realiza todo, sino aquello que e

estratégico para promover el esfuerzo individual y las energías sociales; se vive una realidad donde prevalecen economías abiertas, intercambios en gran escala y una innovación sin precedente"<sup>13</sup> "...somos participantes de un tiempo donde la revaloración del papel estatal es el resultado ...[que] responde a lo que de él se espera, diluyendo la posibilidad de constituirse en un poder ajeno o extraño a la vida en sociedad. El papel estatal es condición y modo de vida para asegurar la vida en comunidad que, como sistema de identidad, asociación y pertenencia, es la clave para dotar al Estado de mayor consistencia".<sup>14</sup>

De acuerdo con la idea neoliberal, la concepción del papel estatal es resultado del reposicionamiento que realiza en el mercado a fin de responder a lo que de él se espera, eliminando la posibilidad de erigirse como un poder ajeno o extraño a la vida en sociedad. Hoy después de la crisis más aguda de la sociedad contemporánea y una vez que el propio Estado ha sido objeto de reestructuraciones importantes, el papel de lo estatal se revalora, ya no como sinónimo de estatismo y burocratismo sino como una organización que la sociedad necesita para desarrollarse por los medios de gobierno revitalizados y con una administración pública más consistente y eficaz. Hoy la óptica sobre el Estado y el mercado se ha modificado, se les considera como organizaciones que cumplen un rol diferente y como instituciones que tienen una relación con la sociedad.

En este sentido, siguiendo con nuestro multicitado autor, el mercado no es sólo un sitio donde se realizan intercambio de bienes y servicios, es una institución "...que se encuentra sujeta a objetivos, valores, reglas y normas para evitar el juego libre y feroz de las transacciones económicas, resultado de la concurrencia de los diferentes grupos<sup>^</sup> que lo integran, quienes producen, intercambian, consumen y participan activamente en la generación de la riqueza y servicios de la sociedad".<sup>15</sup>

Desde las aulas de universidad y durante nuestro accionar como servidores públicos, aprendimos que, desde el punto de vista de la iniciativa privada, el mercado tiene como principal eje de operación la plenitud de los derechos de libertad, propiedad, igualdad y seguridad, lo que conduce a los particulares a conformarse como agentes económicos, por medio de los cuales se realizan actos de intercambio, propiedad, acumulación y beneficio. Sin embargo, en virtud de que muchas acciones no deben desarrollarse sin freno alguno, adquieren una connotación social consecuentemente un interés para el Estado, en tanto ente responsable del bien común de la sociedad.

Además estamos convencidos que el Estado es el "...creador de condiciones orientadas a garantizar la eficiencia del mercado,

responsable de dar certidumbre a los individuos que han decidido atender sus necesidades y encargado de generar las reglas y normas que estructuran al mercado como una institución social". Y que el mercado es una "...institución social donde interactúan los particulares y el Estado mismo... [donde se deja a un lado lo etéreo para asumir características impersonales y formas personalizadas de convivencia institucional... [y que por su parte el Estado es la institución encargada de preservar que el mercado sea un escenario del ...negociaciones, transacciones y movimientos para que la sociedad obtenga los elementos necesarios de su reproducción. En consecuencia, la nueva relación del Estado y el mercado es de apoyo, colaboración y determinación clara de sus actividades."<sup>17</sup>

Estamos convencidos que precisar los ámbitos de competencia conlleva el establecimiento de límites en el desempeño de las funciones que a cada actor corresponden. Así, los límites de la acción estatal se determinarían en función de la acción (actitud) que asumen los particulares, toda vez que esperan del Estado apoyo, seguridad y estímulos. Por su lado, el mercado, según afirma el Dr. Uvalle, enfrenta sus límites a partir de la vigencia del interés público y cuando la relación entre algunos de los particulares da lugar a desacuerdos, que si no se encauzados, pueden derivar en conflictos sociales.<sup>18</sup>

Por lo tanto, según explica Enrique Cabrero, en su artículo sobre el análisis de la estrategia de repliegue estatal en el sector industrial mexicano, "... desde el momento que el Estado participa en la economía no debe desvincularse del mercado, por el contrario, requiere mantenerse a una distancia que le permita sin obstruirlo, continuar regulándolo, para que su participación sea útil y estratégica y sus efectos permeen en todos los ámbitos de la sociedad y economía nacional."<sup>19</sup>

Para concluir este apartado afirmamos que en este tiempo de tránsito hacia una actitud de servicio que nos ubique en el campo de las responsabilidades que señala la ley para cada una de las entidades y dependencias de la administración pública, sujetos del derecho público al servicio del interés general, con el ejercicio de gobierno, el Estado tiene la obligación de mantener su compromiso de diseñar y llevar a cabo políticas orientadas al bienestar social, no por medio de una mayor burocracia o aparato administrativo, sino a través de organizaciones -instrumentos de acción- que justifiquen, por un lado, su legitimidad social y por el otro, acrediten ante la sociedad su capacidad en la distribución de los beneficios generados por la acción gubernamental.

Sabemos que no es nada fácil construir un sistema de responsabilidades públicas, ya que se requiere entender, por un lado, los fines de la administración pública y, por otro

profesionalización de los servidores públicos. Para cumplir lo primero, según nuestras vivencias profesionales y sobre todo las enseñanzas de nuestros compañeros profesores, se requiere preparación e imaginación para valorar las demandas de la comunidad, fijar prioridades y promover políticas públicas adecuadas. Para lo segundo, ya lo hemos visto, se necesita lograr eficiencia y eficacia de los burócratas (ahora se le llama calidad), así como honestidad y obligación de rendir buenas cuentas del uso de los recursos provenientes de la sociedad.

#### 4.2. Tamaño del aparato público. Redimensionamiento de la administración pública.

Dado que hablar del tamaño de la administración pública en mi opinión es una noción relativa, en virtud de que los conceptos sobre el particular se han dado entre los defensores de un Estado con un aparato público más grande y aquellos que se inclinan por uno más reducido, lo cual no modifica en esencia lo que es el Estado, compuesto por territorio, población y gobierno. En las líneas posteriormente, más que precisar cuál debe ser el tamaño de éste, así como la conveniencia o no de mantener un sector paraestatal, procuraré exponer algunas reflexiones que permitan definir algunas ideas para su reconfiguración como organización política de la sociedad.

En los últimos años, según Enrique Cabrero, la "...evolución mostrada por el capitalismo mundial, se caracterizó por el repliegue de las actividades estatales, tanto en países desarrollados (Francia, Alemania, Gran Bretaña), como en países subdesarrollados entre los que se encuentra México".<sup>20</sup>

La aplicación de la estrategia según se decía erróneamente de reducir al Estado en México, se tradujo en un redimensionamiento del aparato administrativo en el ámbito central y en un proceso intenso de venta-desincorporación de las empresas públicas, que como vimos, durante el régimen de José López Portillo alcanzaron cumbre, tanto en volumen de actividades que abarcaban como en número de empresas. La estrategia, en buena medida, respondió al "...embate neoliberal promovido por los países industrializados, a través de los organismos financieros internacionales, quienes prácticamente obligaron a los países deudores a plegarse al referido modelo, a la luz de que un Estado sano es aquel que ha desmantelado en buena medida el sector de empresas públicas",<sup>21</sup> lo

cual era un prerrequisito indispensable para acceder al nuevo escenario internacional.

En efecto, según lo afirma Raúl Olmedo Carranza, es su ensayo sobre el tamaño de la administración pública y su distribución territorial por ámbito de gobierno, "...la crisis económica contemporánea se convirtió en el centro de atención de la sociedad, no tanto por el problema económico en sí, ...[sino] más bien, por el análisis que ha representado el determinar el tamaño que debe tener el Estado como organización política de la sociedad."<sup>22</sup>

En México, como en muchos otros países, no ha sido difícil identificar a la administración pública con un aparato administrativo amplio, ya que las crecientes demandas sociales y la insuficiente acción de los particulares para contribuir a atenderlas, han sido en buena medida responsables del crecimiento de la administración pública, de ahí que, cuando se habla de modernizarla, se tiende fácilmente a recomendar su redimensionamiento, entendido como la reducción de sus organizaciones.

Sin embargo, a la luz de promedios internacionales, la infraestructura administrativa del gobierno mexicano, en palabras de Raúl Olmedo, "...resulta relativamente inferior, (ver cuadros 11, 12, 13 y 14) sin que ello signifique que sea más eficiente o explique por qué es más ineficiente".<sup>23</sup> A este respecto, no debemos olvidar la estrecha correlación entre el periodo más dinámico y de mayor crecimiento en la historia del país y la expansión del sector paraestatal y de la intervención del Estado en la economía.

Luego entonces, "...el redimensionamiento de la administración pública debemos contextualizarlo en función de contar con los instrumentos de acción -dependencias centrales y entidades paraestatales- más eficientes y eficaces que, mediante la movilización de recursos -gasto y empleo públicos y legal-, contribuyan a satisfacer las demandas planteadas por la sociedad."<sup>24</sup>

En congruencia con lo anterior, podemos afirmar que la modernización de la administración pública no, necesariamente, empieza por la definición de su tamaño, como pretendieron los tecnócratas neoliberales que acompañaron a Miguel de la Madrid en su mandato, antes bien, debe iniciarse por la redefinición de sus funciones e instrumentos de acción a fin de valorar si son adecuados en calidad y cantidad para, con base ello, determinar su grado de eficiencia, eficacia y capacidad de respuesta frente a los requerimientos sociales. En este orden de ideas, su tamaño

mará forma dependiendo de la magnitud de sus funciones (ver cuadros 12, 13 y 14) y de la estructura organizacional que quiera; pues de lo que se trata es de avanzar en la satisfacción de las crecientes necesidades de una sociedad cada vez más amplia y compleja que en su devenir reclama una mejor y más ágil respuesta por parte de la administración pública, con un aparato administrativo mejor organizado que se constituya como la plataforma de apoyo y no de desaliento.

Como es ya aceptado, en nuestro país, durante los regímenes de Luis Echevarría y José López Portillo, el crecimiento espectacular de la administración pública obedeció, en gran medida, a la limitada participación del resto de los agentes sociales, por lo que el gobierno, para mantener la vigencia del modelo económico que le había dado buenos resultados (paz social y desarrollo estabilizador), se vio obligado a multiplicar y ampliar sus funciones hacia otras actividades no esencialmente nuevas pero que, en su momento, era necesario conservarlas por así convenir a los intereses nacionales.

Por otro lado, de manera general, desde un punto de vista estrictamente productivista, el aparato administrativo estatal puede juzgarse grande cuando en el cumplimiento de sus responsabilidades gasta muchos recursos, complica trámites y sufre ineficiencias y deja de calificarse como tal, no cuando se retira de alguna área en las que participa, sino cuando se reestructura para ser eficiente y eficaz. En este marco, el redimensionamiento al que debe aspirar el gobierno será un movimiento tendente a desempeñar eficazmente las funciones que le son inherentes, en su caso, con la participación de otros actores, así como de ceder los espacios que no le son indispensables para cumplir los fines del Estado.

En México, el aplicar este último punto de vista, significó redimensionar la administración pública para que retomara el camino hacia un modelo de desarrollo participativo, plural, democrático y socialmente justo, con la adopción de un modelo que restituyera la credibilidad en las instituciones públicas y en la capacidad contributaria de cada individuo o grupo social.

Para resolver el problema del tamaño del Estado, el gobierno, desde Miguel de la Madrid, se dio a la tarea de redefinir su acción en función del contexto de una nueva sociedad que, más que basarse en la omnipresencia de sus órganos administrativos, descansase en un adecuado encauzamiento del actuar ciudadano, cada vez que si la demanda era participar, el objetivo debería ser la articulación de corresponsabilidades de todos los agentes sociales.

Para lo anterior, era necesario reconocer que el Estado no debe hacer todo, que la administración pública debería ajustarse hasta lograr un equilibrio entre las tareas indelegables del gobierno y el impulso abierto a las acciones de los particulares, en razón de que su fuerza no se encuentra en su presencia a ultranza en la vida económica, sino en su firmeza como marco de acción que encausase el esfuerzo de los ciudadanos.

En este sentido, fue de alta prioridad propiciar la clara definición de las estructuras que coadyuvaran en la participación de las fuerzas sociales en el ámbito político y económico, cuya determinación se debería buscar siempre la concertación y el consenso de las partes involucradas.

Con base en lo señalado, asumo el comentario, citado por José Merino Mañón y expresado por el Lic. Andrés Caso en su ponencia presentada durante un seminario franco-mexicano, promovido por el Instituto Nacional de Administración Pública y su homólogo francés en 1988, en el sentido de que "la modernización del sector público supone el redimensionamiento del aparato estatal y la valoración de la intervención del Estado en los procesos sociales y económicos para facilitar su presencia o retiro de ciertas gestiones económicas o determinadas actividades sociales" y que "Cualquiera que sea el tamaño del Estado [hoy], en el futuro sus responsabilidades habrán crecido respecto a lo que tuvo el Estado mínimo de los liberales clásicos. Lo verdaderamente importante será su fortaleza y su eficiencia, no su dimensión. Que la conducción, la rectoría, sino la gestión misma de ciertos procesos económicos, es irrenunciable, lo mismo que la salvaguarda de los derechos sociales ya consagrados en los estados constitucionales. En ese proceso, el papel del político y del administrador público seguirá siendo esencial en el cumplimiento eficiente de las responsabilidades de un Estado moderno".<sup>25</sup>

Como profesionales de las Ciencias Políticas y la Administración Pública, en tanto servidores públicos por profesión, es bueno no olvidar que:

- a) Para los ciudadanos reviste gran importancia el hecho de que la actividad gubernamental no se convierta en una carga pernicioso para la vida pública.
- b) Su efectividad no depende del volumen burocrático de su administración, sino de su capacidad para articular las demandas y esfuerzos sociales.
- c) Dispone de marcos de actuación jurídicos claros, flexibles, eficientes y, sobre todo,

d) Funciona para los fines concebidos.

En síntesis, podemos precisar que una administración pública exitosa, será aquella que responda en calidad y cantidad a las demandas y necesidades que plantea la sociedad, la que logre dirimir eficazmente las diferencias, articule los esfuerzos y solucione los problemas de interés público y, sobre todo, le evite al máximo a la población los efectos perversos en la actuación gubernamental.

**TAMAÑO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA  
COMPARATIVOS CON LOS PAISES  
DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA**

PAISES	Población Total (miles)	Efectivos de la administración		Efectivos por cada 1000 habitantes	
		Totales	Civil (miles)	Total (a)	Civil
Dinamarca	5,144	782	731	148.1	142.1
Gran Bretaña	56,377	5,241	4,921	93.0	87.3
Bélgica	9,856	711	616	72.1	62.5
Francia	54,729	3,754	3,261	68.6	59.6
Alemania (R. F.)	61,423	4,026	3,531	65.5	57.5
Italia	56,825	3,342	2,969	58.8	52.2
Holanda	14,367	733	630	51.0	43.9
Irlanda	3,508	174	159	49.6	45.3
Luxemburgo	365	17	16	46.8	43.8
España	38,173	1,589	1,342	44.2	35.2
Portugal	10,073	430	367	42.7	36.4
Media CEE	310,817	20,766	18,543	66.9	59.7
México					
Absolutos	81,139	3,751	3,567	46.2	44.0
Lugar				10/12	9/12

a) Las cifras totales incluyen trabajadores civiles y fuerzas armadas

b) Fuente: CEE. La Función Pública de los Doce. Juan Junquera G., INAP Madrid, 1986. México. Elaboraciones del estudio. Cifras de 1988.

Fuente: Revista de Administración Pública No. 73 p. 21

## CUADRO 12

COMPOSICION FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA  
TRABAJADORES EFECTIVOS

F U N C I Ó N	TRABAJADORES ASIGNADOS	
	(miles)	(%)
<b>T O T A L</b>	<b>3,571</b>	<b>100.00</b>
<b>1. SOBERANÍA Y GOBIERNO</b>	<b>593</b>	<b>15.8</b>
- Gobierno	26	.7
- Relaciones con el exterior	4	.1
- Seguridad Nacional	184	4.9
- Planeación, administración y control financiero y patrimonial	196	4.7
- Orden público y seguridad ciudadana	203	5.4
<b>2. SOCIALES</b>	<b>1,856</b>	<b>49.5</b>
- Educación y cultura	1,152	30.7
- Seguridad social y salud	532	14.2
- Desarrollo urbano y comunitario y ecología	172	4.6
<b>3. PROMOCIÓN Y APOYO A LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y OTRAS FUNCIONES PÚBLICAS</b>	<b>385</b>	<b>10.3</b>
- A la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	198	5.4
- Al comercio, la minería, la industria y los servicios	48	1.3
- Comunicaciones y transportes	82	2.2
- Comercialización de productos agropecuarios y abasto popular	41	1.0
- Otras funciones públicas	16	4
<b>Suma funciones gubernamentales (1 + 2 + 3)</b>	<b>2,834</b>	<b>75.6</b>
<b>4. PRODUCCIÓN DE BIENES ESTRATÉGICOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS</b>	<b>753</b>	<b>20.0</b>
- Por mandato constitucional	407	11.0
- Banca y financieros	215	5.5
- Servicios públicos	131	3.5
<b>Suma funciones públicas conforme Definición legal (1 + 2 + 3 + 4)</b>	<b>3,587</b>	<b>95.6</b>
<b>5. PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DE MERCADO</b>	<b>164</b>	<b>4.4</b>

Fuente: Revista de Administración Pública No. 73 p. 23.

**TRABAJADORES EFECTIVOS DE LAS ADMINISTRACIONES  
EN FUNCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, EDUCACIÓN Y EJERCITO**

PAISES	PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL			
	Seguridad Social	Educación (1)	Fuerzas armadas	Otras
Alemania (R.F.)	4.4	17.8	13.1	64.7
Francia	6.8	25.5	11.1	56.6
Gran Bretaña	1.9	12.9	6.1	79.1
Italia	1.7	27.8	11.1	59.4
España	3.1	19.1	20.5	57.3
Bélgica	9.6	36.9	13.3	40.2
Holanda	3.7	30.7	14.1	51.1
Dinamarca	.5	8.7	4.0	86.8
Irlanda	1.7	26.6	8.7	63.0
Luxemburgo	5.9	28.3	4.0	61.8
Portugal	n.d	27.8	14.7	n.d
Media CEE	3.6	20.4	11.2	64.8
México	14.2	30.7	4.9	50.2

(1) Sólo docentes en el caso de CEE

Fuente: Revista de Administración Pública No. 73 p. 24.

CUADRO 14

COMPOSICIÓN FUNCIONAL DEL SECTOR PARAESTATAL  
Número de trabajadores

Función	NÚMERO DE EFECTIVOS	PORCENTAJE
<b>TOTALES</b>	<b>1,409,118</b>	<b>100.00</b>
DE MANDATO CONSTITUCIONAL	207,796	14.8
IMPRESIÓN Y ACUACIÓN DE MONEDA	13,566	0.4
ENERGÍA	178,548	12.7
ELECTRICIDAD Y ENERGÍA NUCLEAR	105,121	7.5
FERROVIARIOS	142,212	10.1
CORREOS Y TELEGRAFOS	43,740	3.1
SERVICIOS DE BANCA FINANCIAMIENTO	211,075	15.0
BANCA CENTRAL	12,500	0.2
BANCA DE DESARROLLO	25,273	1.8
BANCA COMERCIAL	153,373	11.1
ALMACENADORAS	3,369	0.2
ASEGURADORAS	6,629	0.6
FINANZADORAS	144	-
ARRENDADORAS	130	-
FINANZAS Y FIDEJACIONES FINANCIERAS	1,714	0.1
OTROS	1,039	0.1
SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD	172,437	12.3
SEGURIDAD SOCIAL	352,375	25.0
ASISTENCIA SOCIAL	11,418	0.8
SALUD	11,003	0.8
EDUCACIÓN Y CULTURA	40,433	2.9
SERVICIOS EDUCATIVOS	37,968	2.7
CENTROS DE INVESTIGACIÓN	2,553	0.2
APDYO Y FOMENTO A LA EDUCACIÓN	8,573	0.6
FOMENTO CULTURAL	2,490	0.2
CINEMATOGRAFÍA, RADIO, TELEVISIÓN Y PRENSA	11,215	0.8
FOMENTO A LA AGRICULTURA, ECONOMÍA Y OTRAS FUNCIONES DE CARÁCTER EDUCATIVO	11,401	0.8
A LA AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA	23,758	1.7
INDUSTRIAS A LA INDUSTRIA ECONOMICA	5,493	0.4
A LA COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS Y AL ABASTO POPULAR	35,052	2.5
OTRAS FUNCIONES DE CARÁCTER PÚBLICO	4,980	0.4
<b>PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE BIENES EN RAMOS CONSIDERADOS PRIORITARIOS</b>	<b>153,731</b>	<b>10.9</b>
PESQUERO	8,501	0.6
AZÚCAR	27,523	1.9
TEXTILES	13,798	1.0
NAVAL	4,810	0.3
Automotriz	1,667	0.1
MAQUINARIA AGRÍCOLA	3,301	0.2
FERROVIARIA	2,821	0.2
METALMECÁNICA	3,794	0.3
SIDERURGIA	38,237	2.7
HULERA	1,404	0.1
MADERA	15,370	1.1
FORESTAL Y PAPEL	8,638	0.6
MININGO Y MINEROQUÍMICO	22,533	1.6
<b>PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS PRIORITARIOS</b>	<b>120,410</b>	<b>8.6</b>
TRANSPORTE AEREO	25,781	1.8
TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS	36,567	2.6
TELÉFONIA	42,174	3.0
AEROPORTUARIOS	8,662	0.6
CAMINOS	4,781	0.3
PORTUARIOS	2,975	0.2
DESARROLLO TURÍSTICO	1,370	0.1
DESARROLLO URBANO	201	0.0

Fuente: Revista de Administración Pública No. 73 p.p. 26-27.

#### 4.3. La adaptación al cambio y capacidad en la nueva gestión pública.

Es comúnmente aceptado en el medio de nuestra profesión que los fenómenos económicos acaecidos a nivel mundial desde los años setenta, han provocado importantes transformaciones en la economía y la política y que han influido en las expectativas sociales respecto a lo que debe ser y hacer el Estado y su gobierno. México no ha sido ni es ajeno a este acontecer mundial ya que su gobierno y en especial su aparato de servicios administrativos han sido sujetos primordiales de sus repercusiones.

En la actualidad los procesos de globalización económica, los reclamos de mayor democracia y la demanda de más amplios espacios de participación social, han calado en los perfiles del Estado y sus instrumentos institucionales de acción, imponiendo sobre ellos el desempeño de nuevos roles y nuevas formas de hacer las cosas, donde una de las transformaciones más importantes en la vida contemporánea es el auge de la gestión pública. En efecto como resultado observable, la administración pública, por lo menos en los últimos 10 años, ha fincado su actividad en el reforzamiento de los aspectos normativos, regulatorios y procedimentales como base para evaluar sus acciones en la sociedad.

Hoy el Estado tiene ante sí realidades que le exigen mayor capacidad de adaptación a un mundo que se caracteriza por combinar la innovación tecnológica, la aceleración del tiempo histórico y la competencia más allá de sus fronteras, donde es insoslayable la eficacia de sus instrumentos de acción.

Lo anterior no es nuevo en México, pues como lo vimos en los capítulos anteriores, los diferentes programas de reforma administrativa, incorporados en los proyectos de gobierno buscaban acrecentar la eficacia del Estado y permitir mejorar el rendimiento y la capacidad de la gestión pública para determinar los modos y las formas idóneas de gobernar la sociedad.

Es bueno recordar que al hablar de gobierno nos referimos a "...sistema de dirección que conduce, con base en la institucionalidad, a la sociedad, [y que] la gestión pública alude a un buen gobierno, se caracteriza por su aptitud para conjugar a favor del bien público una vida de civilidad en la que destaca el goce de las libertades civiles y políticas y un mejoramiento

constante en la calidad de vida de los individuos, grupos sociales y regiones".<sup>26</sup>

la gestión pública, según Ricardo Uvalle, "...como punto toral de la capacidad de gobierno, atiende las necesidades sociales y los requerimientos de la vida estatal, cuyo punto de partida es la diversidad y pluralidad de las demandas que deben ser atendidas mediante una gestión pública sensible a los procesos de cambio y democratización del poder dada la competencia existente entre ellas."<sup>27</sup>

oy, después de realizar una investigación como la que fue objeto de estudio del presente trabajo, comprobamos que no son ninguna novedad aspectos como "...evaluación del desempeño, calidad de gestión, control de los resultados, profesionalización de la burocracia, rendición de cuentas y capacidad de ejecución, [los cuales] tienen como referencia el espacio activo de los ciudadanos, con ello, la gestión pública se instituye como el motor fundamental para situar en una amplia dimensión el significado contemporáneo de la acción estatal".<sup>28</sup>

de esta manera, explica el Dr. Uvalle, la "...gestión pública se define como el conjunto de aptitudes que tienen por objeto conservar la organización del Estado, tomando en cuenta su diversidad territorial, demográfica, económica, política y social para propiciar que sus facultades, sistema volitivo y vitalidad institucional se conjugan para asegurar supervivencia óptima".<sup>29</sup> Y además "en términos de la vida objetiva del Estado, la gestión pública se enlaza con la capacidad de gobierno, que se define como el conjunto de aptitudes que se tienen con el propósito de mejorar el desempeño del gobierno para que sea el centro catalizador de las demandas ciudadanas, en los marcos de la pluralidad, la democracia y las libertades públicas".<sup>30</sup>

esto significa que un "Estado reformado atiende con prioridad los procesos de gestión, resultado de la precisión de sus atribuciones en relación con la sociedad; depura sus zonas administrativas y atiende más cerca su gestión pública."<sup>31</sup> Por lo que es indiscutible que en la actualidad ésta se orienta a la coordinación y dirección por consenso para transformar el funcionamiento de las organizaciones públicas, en razón que "...no atiende las dimensiones del aparato administrativo, con base en la centralización y la jerarquía, antes bien, da referencia a las relaciones descentralizadas, internacionales e intergubernamentales".<sup>32</sup>

Lo anterior, de acuerdo con el Dr. Uvalle, permite erosionar los grupos y cotos de poder que se oponen a la modernización del proceso de gobierno y promueve la cooperación entre las distintas instituciones políticas y administrativas. Asimismo, "...propicia que los ámbitos de gobierno puedan interactuar institucionalmente diluyendo el predominio de uno sobre el otro, así como evitar que la estabilidad institucional y el ejercicio del poder adquieran matices de inequidad y desajuste".<sup>33</sup> Culmina diciendo que en la vida contemporánea y de frente al futuro, "...es evidente que la gestión pública transita y transitará por realidades más complejas -crisis, globalización, interdependencia, incertidumbre y mundialización- que dan curso a los escenarios de la postmodernidad."<sup>34</sup>

Tal como lo vimos en capítulos anteriores de este trabajo, los gobiernos desde Miguel de Madrid, emprendieron un proceso de asimilación y adaptación de las fórmulas de gestión llevadas a cabo con éxito por organizaciones privadas, se dieron movimiento modernizadores con el fin de proporcionar una respuesta óptima eficaz a los problemas sociales y económicos de la población. Este proceso tuvo lugar junto con la reflexión profunda sobre el papel del Estado, particularmente en lo relativo a la definición y consolidación de los medios para instrumentar las políticas públicas.

El resultado de ello, ya lo sabemos, fue un cambio estructural que condujo al redimensionamiento del sector público, que incluyó la desincorporación de empresas públicas, el ajuste en el tamaño de las estructuras administrativas del aparato público y el reforzamiento de la actuación gubernamental en materia de desarrollo social.

Por otra parte, el cambio experimentado en la relación gobierno-sociedad, conformó una conciencia mayor por escuchar las demandas ciudadanas y transparentar las decisiones, que se han traducido en una importante aceptación de la sociedad hacia el gobierno.

En cuanto a la administración pública, ésta ha desempeñado el papel de asegurar que los sectores social y privado reconozcan que lo que están recibiendo corresponde a sus demandas prioritarias.

Sin temor a caer en errores podemos señalar, acordes con lo que afirma Rolando Barrera en su ensayo sobre valladares ante el nuevo gerencialismo, que "...gracias a la velocidad con que se genera y transmite la información en ésta época, las transformaciones de hoy se dan casi a la misma velocidad. Hoy la tecnología -informática y telemática- se han unido para crear una conciencia que el mundo es un solo escenario y que los acontecimientos que en él suceden a todos afecta."<sup>35</sup>

El gobierno y su administración pública no son entes que se encuentran al margen de estos hechos, por lo que la información no se encuentra sólo disponible sino que provee un mundo de oportunidades para influir y participar en la conformación de puntos de opinión y mensajes, muchos de ellos dirigidos al gobierno de diversas maneras y tiempos. Consecuentemente, el ciudadano refuerza su papel de vigilante y supervisor sobre la actuación de la gestión pública". Derivado de ello, la gestión pública requiere una mayor transparencia, no sólo como el uso y aplicación honrada y eficiente de los recursos públicos, sino como la posibilidad de que el gobierno se sujete al escrutinio social y sea la propia sociedad la que establezca las posibilidades de acción gubernamental".<sup>36</sup>

En la dimensión política, los procesos democratizadores también han contribuido al despertar de los ciudadanos, sobre todo, en aquellos "...regímenes autoritarios y semiautoritarios, ejercidos por castas burocráticas que se apoderaron del gobierno durante varias décadas".<sup>37</sup>

En este sentido, "...la democratización no sólo se ha circunscrito a la redefinición de las reglas electorales que regulan el modo y tiempo de arribar al poder legal y legítimamente, también ha influido" en la manera de llevarse a cabo, toda vez que existen mecanismos institucionales que permiten el equilibrio de poderes y el control social, así como que la voz del ciudadano sea escuchada por el gobierno, "...mediante el voto o por vías extremas de la presión social o la desobediencia civil".<sup>38</sup>

Por lo tanto, la gestión pública necesita conocer con exactitud en qué medida contribuye su accionar<sup>\*</sup> en cada localidad como del país en su conjunto. Ello requiere contar con la percepción que tienen los individuos producto de su experiencia directa, ya que la suma de estas genera opinión pública que se convierte en evaluación positiva o negativa sobre la acción gubernamental, así como con la información generada por la propia atención a los usuarios, la cual resulta fundamental en la elaboración de indicadores del desempeño de los servidores públicos, en tanto que aporta elementos relevantes sobre lo que se necesita mejorar.

Es un hecho que en la vida postmoderna los gobiernos del mundo, han perdido su carácter omnipresente, pero también lo es que se les exige actuar como líderes de los procesos económicos y sociales para que atiendan los reclamos de bienestar, seguridad y justicia. El cumplir con éxito éstas tareas depende de la habilidad y visión de sus dirigentes para renovar las formas de hacer y actuar, es decir, la manera de utilizar los medios disponibles para potenciar en conjunto la energía gubernamental y

la social. En consecuencia, la transformación de la capacidad de gobernar y de la gestión pública requiere continuar en la orientación de sus valores y el contenido de la cultura pública. Luego entonces, el éxito de la nueva gestión pública obliga a revisar los fundamentos y el estado que guardan los gobiernos.

Si la reforma del Estado ha permitido delimitar la actividad del propio Estado en la sociedad para romper el patrón de una intervención improductiva, saturada y densa que frenaba la vida productiva de los ciudadanos y sus organizaciones, así como la prosperidad de los agentes económicos en el mercado, la reforma del gobierno y la gestión pública, es el gran complemento para que el Estado incremente su capacidad de dirección.

En este contexto, "...un gobierno que no revisa su capacidad de adaptación y respuesta a los cambios se condena a la inmovilidad como inicio de su decadencia; sin referencia a los cambios mundiales que están presentes en su ser nacional cancela su opción para transformarse; atento a lo que sucede en el momento presente inicia un proceso de transformación; que se reforma incorpora en su agenda las alternativas viables para racionalizar sus procesos de gestión pública; que revisa éstos procesos, presta atención a los aspectos de eficacia, rendimiento, desempeño y reacción ciudadana".<sup>39</sup>

#### 4.4. Retos y nuevas tareas del Estado moderno

Según asienta José Mejía Lara en un artículo titulado *Modernización de la Administración Pública Mexicana*, ésta va "...más allá del simple establecimiento de nuevas estructuras, procedimientos o formas... Atender las demandas de la sociedad implica ubicarse en el contexto del desarrollo actual, en el que se requiere fortalecer una gobernabilidad permanente y el logro de metas de desarrollo económico vinculadas con metas sociales que no deben ser dejadas de lado o limitarlas por otras prioridades".<sup>40</sup>

Sin embargo, continua este autor, "... la gestión pública se encuentra condicionada entre otros aspectos por la situación internacional, el ambiente político, las formas, tradiciones, motivaciones de la participación social, la disponibilidad de recursos, las capacidades técnicas y la disponibilidad de tecnología, la información y su manejo, las capacidades humanas y su integración, así como por las orientaciones a innovar".<sup>41</sup>

En este marco, la acción del Estado se desarrolla en tiempos y condiciones que exigen de una evaluación continua, en tanto que es un modo de organizar las capacidades de la sociedad e instrumentos de acción estatal para obtener resultados y una forma de responder a los imperativos del bien común. Dice entonces, Ricardo Uvalle, "La efectividad del Estado es el centro de sus consensos o disensos. Por eso, la función del gobierno tiene que efectuarse sin omitir los deseos de la sociedad. En términos de legitimidad, propicia la relación indispensable entre gobernados y gobernantes".<sup>42</sup> El papel estatal se revisa a la luz de hechos orientados por el proceso de "...democratización del poder, por lo que hay una toma de conciencia para que el Estado no aspire a una omnipotencia complaciente, puesto que la efectividad de su poder sólo puede verse acrecentada en la medida en que se mantenga cercano a la sociedad".<sup>43</sup>

Como lo vimos en el capítulo tres, la experiencia demostró que un Estado con un aparato estatal sobredimensionado fue, al final, adverso a la salud del mercado y a los objetivos de bienestar que requería alcanzar. "El Estado moderno debe aspirar a coordinar a la sociedad, creando las condiciones necesarias que favorezcan su desenvolvimiento productivo, constante y justo. Ello requiere - sin anular, bloquear, frenar, inhibir o desestimular la vida pública- contextualizarse en el centro principal de decisión de la vida pública".<sup>44</sup>

En estos tiempos de cambio, el Estado debe continuar en el camino hacia una mayor apertura, eficiencia y capacidad que le permitan conjugar eficazmente las libertades públicas, la democracia política y el bienestar social, su perfil, ante una sociedad más abierta que se desenvuelve en espacios cada día más dinámicos, debe orientarse a desempeñar una función de apoyo, coordinación, estímulo, respeto y corresponsabilidad hacia la sociedad.

El mundo de nuestros días exige por su complejidad, que el gobierno mantenga una comunidad vigorosa y plena, para ello necesita que sus políticas sean diseñadas y ejecutadas de cara a la aceptación o rechazo por parte de la sociedad, que hoy por hoy, es, según el Dr. Uvalle, más "...activa, deliberante y contestataria. Asimismo requiere, no sólo ser reestructurado, acotado y modernizado, sino inteligentemente reinventado\* para dar lugar a la optimización de sus capacidades de liderazgo, conducción y ejecución".<sup>45</sup>

De igual manera precisa desenvolverse en los diferentes mercados económicos, políticos y sociales que le permitan, no sólo, mantenerse, sino fortalecer la competencia sana y cuidado de la calidad de todo aquello que se realiza. "Desterrar la impericia e los funcionarios públicos, diluir la obsolescencia de sus

rendimientos, desactivar<sup>7</sup> los feudos burocráticos que se oponen a la modernización administrativa y abrir las estructuras monolíticas, es una tarea impostergable para aumentar la calidad de los servicios gubernamentales<sup>46</sup>.

Estamos de acuerdo, cuando se afirma que es el momento de que conceptos como *productividad, eficiencia, eficacia, activos y pasivos*, sean revisados a la luz de que lo que fue útil en el pasado, hoy es posible que sea un criterio no muy confiable para evaluar el desempeño de la gestión pública, por lo que habría que considerar la racionalidad tecnológica como variable para conjugar la "...innovación, la creatividad, los costos y los beneficios<sup>47</sup> y en consecuencia la "...reinención del gobierno debe rebasar la racionalidad de los procedimientos tradicionales, que sin soslayar su importancia funcional, [no ha sido] ...suficiente para desarrollar a la sociedad en realidades nuevas y desafiantes<sup>48</sup>".

No olvidemos que la racionalidad tecnológica, es el instrumento más completo para revalorar la acción de gobierno, en tanto que permite atender una mayor cobertura de problemas y necesidades de acuerdo con los valores, tiempos, medios y objetivos correspondientes a proyectos de vida, y que el gobierno tiene como razón de ser lo que la sociedad espera de él, por ello, el servicio público es y será un medio para que se acerque y de respuesta a las demandas de los diferentes sectores de la sociedad.

Un Estado bien administrado no sólo acredita su capacidad de respuesta a las demandas sociales, sino además acrecienta la lealtad de sus cuadros administrativos que al ejecutar sus funciones y atribuciones apoyan y promueven la preservación vigorosa del propio Estado, situándolo como un conjunto de compromisos profesionales, éticos y sociales. En suma, un gobierno con una administración competente conjuga democracia con productividad, por lo tanto, el servicio de la función pública debe revalorarse como una tarea esencial e insustituible a favor de la sociedad y la democracia.

En este contexto, creemos, por que nos lo ha mostrado la vivencia profesional, que la vida de hoy exige en el arte de gobernar mayor profesionalización de los cuadros administrativos, que deben tener elementos convencidos de su tarea social, es decir mejores y mayores capacidades para hacer frente a los retos de un mundo cambiante. Sabemos que ello implica hacer un gran esfuerzo para dotar a los responsables y ejecutores de las decisiones de nuevas habilidades, capacidades y medios de creatividad que contribuyan a mejorar el rendimiento de la gestión pública.

El mundo moderno es una "...suma de acontecimientos [novedosos] que exigen respuestas nuevas. Las realidades que hoy se presentan a nivel mundial, nacional y local dan paso a nuevas formas de integración y convivencia. Hoy los problemas públicos afectan a todos y todo gira en razón de la interdependencia e interrelación de los problemas y para cuidar el destino común de los ciudadanos y de la sociedad",<sup>49</sup> por lo que la profesionalización del servicio público, antes que los despidos masivos o silenciosos de servidores públicos, es un imperativo impostergable para acreditar el buen actuar del gobierno.

Un gobierno con inventiva renueva sus medios de acción, no se paraliza ante eventuales ...crisis y evita ser arrasado por situaciones que comprometen su existencia como centro conductor y coordinador de la sociedad,<sup>50</sup> asimismo construye, afina y consolida los escenarios de poder a partir de ordenar su acción, regular con mesura la vida económica y social y evitar que sus acciones sean pobres e insuficientes.

Sin duda, el "...factor humano es el elemento más importante y determinante en el cumplimiento del servicio público",<sup>51</sup> en consecuencia, así como hemos referido sus capacidades y necesidades de profesionalización en momentos de cambios, es menester hacer mención, en esa perspectiva, de lo que se espera del servicio público. Dice el Dr. Uvalle, "El nuevo servicio público requiere desarrollarse en un concepto de gobierno abierto, que haga a un lado las tradicionales decisiones cupulares, las prácticas cerradas y camarillas burocráticas", así como dar curso a un rol sustentado en la ética y transparencia, mística de trabajo, modernización tecnológica y motivación grupal".<sup>52</sup>

Nos exhorta a luchar hasta instaurar una gestión pública altamente profesionalizada, ya que ello representa que "...la función pública sea más interinstitucional, cooperativa y responsable, así como que cuente con sistemas de monitoreo para evaluar el curso de los acontecimientos y en consecuencia proceder a realizar los ajustes y reajustes que las políticas de gobierno necesiten".<sup>53</sup>

Desde luego, cabe recordar que en nuestra carrera se nos enseña que el ejercicio de la administración pública es parte de una vocación profesionalizada (unida indisolublemente a la política), que sin pasión social se convierte en una simple *chamba* burocrática, o lo que es peor, en una soberbia tecnocrática, ya que la necesidad de cambiar nunca se concretara si no se cuenta con un método científico para entender al aparato administrativo público con todas sus complejidades. Tenemos que luchar, pues, en

un mundo donde todavía existen viejos luchadores administrativos advenedizos y oportunistas que piensan que la vocación profesionalizada no se adquiere en los libros o en escuelas especializadas, sino con el ejercicio del poder al cual se llega circunstancialmente. Nuestra investigación, que ahora concluimos, pretende contribuir al cambio de actitudes, a través de la dotación de instrumentos científicos que doten al servidor público armas para enfrentar los retos que reclama el país.

## atas pie de página capítulo IV

- Uvalle Berrones, Ricardo, Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, p. 34  
hablar de las fuerzas del mercado haga referencia a aquellas circunstancias que impiden que una economía de mercado tenga y asigne los recursos financieros eficientemente.
- Meda Paullada, Pedro, *Op. Cit.*, p. 21.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *et. al. Empresa Pública y Privatización en México; Teoría y Práctica de la Administración Pública en México* p. 177.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Op. Cit.* p. 178.
- idem*
- Op. Cit.* p. 179.
- Op. Cit.* p. 180.
- Uvalle Berrones, Ricardo, *et. al. Condiciones, Tiempos y Procesos de la Reforma del Estado Mexicano*, Revista de Administración Pública, No. 100 p. 94
- idem*.
- Uvalle Berrones, Ricardo, *et. al. Condiciones, Tiempos y Procesos de la Reforma del Estado Mexicano*, Revista de Administración Pública, No. 100 p. 90.
- idem*.
- Uvalle Berrones, Ricardo, Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, p. 41
- Op. Cit.* p. 42.
- idem*.
- Estos grupos son la estructura misma de la sociedad.
- Op. Cit.* p. 45.
- Op. Cit.* p. 46
- idem*.
- Op. Cit.* p. 49.
- Op. Cit.* p. 50.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *et. al., Análisis de la Estrategia de Repliegue Estatal en el Sector Industrial Mexicano; Revista de Administración Pública* No. 73 p. 85.
- idem*.
- Olmedo Carranza, Raúl, *et. al., Tamaño de la Administración Pública y su Distribución Territorial por Ámbito de Gobierno; Revista de Administración Pública* No. 73 p. 33.
- Teutli Otero, Guillermo, *et. al., Apuntes Sobre la Administración Pública en México; Ensayos Sobre la Modernidad Nacional y las Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública*, p. 347
- Olmedo Carranza, Raúl, *et al. Op. Cit.* p. 38.
- \* Véase Tamaño y Composición de la Administración Pública; Revista de Administración Pública No. 73 pp. 30-31.
- Uvalle Berrones, Ricardo, Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, p. 51
- idem*.
- idem*.
- Op. Cit.* p. 52.
- idem*.
- Op. Cit.* p. 53.
- idem*.
- Op. Cit.* p. 54.
- Op. Cit.* p. 56
- Barrera Zapata, Rolando, *et. al. Política y Administración Pública: Valladares ante el Nuevo Gerencialismo; Revista de Administración Pública*, No. 100, p. 159
- idem*.
- idem*.
- idem*.
- Como ejemplo de ello se puede citar el programa de vacunación infantil orientado a abatir el índice de morbilidad. La información que se genera permite una mayor actividad que el sólo señalamiento del número de vacunas aplicadas
- Uvalle Berrones, Ricardo, *Op. Cit.* p. p. 60-61.
- Mejía Lara, José, *et. al. Modernización de la Administración Pública Mexicana; Revista de Administración Pública* No. 100 p. 4
- Op. Cit.* p.p. 144-145
- Uvalle Berrones, Ricardo, Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, p. 66.
- idem*.
- Op. Cit.* p. 67.

<sup>45</sup> De acuerdo al Dr. Ricardo Uvalle la reinención del gobierno es ponerlo al alcance de los ciudadanos y de sus organizaciones; es valorar que la cooperación ciudadana es indispensable para atender los espacios públicos; es replantear su racionalidad convencional dada por el mero logro de la eficiencia para centrar el interés en que su actividad sea dotada de la savia que corresponde a la racionalidad tecnológica; permite destacar su naturaleza finita y perecedera e identificarla como organización que con sus capacidades, adquiere una existencia física, no imaginaria; significa que su capacidad de ejecución responde a la vida ciudadana y que revisa sus costos de operación para no dilapidar los recursos públicos, implica dotarlo de formas de organización, administración y realización que son abiertas a la sociedad y que contribuyen al cumplimiento simultáneo de preservar el orden político y social, así como los propósitos de justicia y desarrollo.

<sup>46</sup> *Op. Cit.* p. 69.

<sup>47</sup> *Idem.*

<sup>48</sup> *Op. Cit.* p. 71.

<sup>49</sup> *Idem.*

<sup>50</sup> *Op. Cit.* p. 77.

<sup>51</sup> *Op. Cit.* p. 78.

<sup>52</sup> *Op. Cit.* p. 84.

<sup>53</sup> *Op. Cit.* p. 85.

<sup>54</sup> *Idem.*

## **CAPITULO V**

### **RESULTADOS, CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES**

El desarrollo de la investigación nos llevó a obtener los siguientes:

#### **5.1 Resultados**

Respecto a nuestra interrogante sobre ¿cuál ha sido el sello particular que los presidentes de México han establecido tanto a su gobierno como al aparato administrativo, particularmente las administraciones del periodo 1970 a 1994?, pudimos constatar que el largo y complejo proceso de transformaciones del Estado mexicano encontró el parte aguas de su fortalecimiento durante el periodo 1976-1982. Fue en estos años donde se inició la institucionalización de las reformas y se sentaron las bases del modelo de organización que hoy en día guarda el aparato público.

Por otro lado, en tanto sistema de poder que acredita un largo proceso de existencia, el Estado mexicano, específicamente su gobierno, al ingresar al terreno de las reformas institucionales coadyuvó para conservarse como centro de dirección y coordinación de las decisiones para dirigir el bienestar y paz sociales.

Al investigar y analizar las estrategias que han orientado las acciones de los proyectos de gobierno en los diferentes regímenes y permitido contextualizar el marco para la transformación del aparato público, obtuvimos información suficiente para ubicar el fortalecimiento del Estado en dos escenarios principales: uno donde se desempeñó activamente en la economía, representado por el Estado de bienestar y el otro en el que su papel se replanteó en un marco de cambios estructurales tendentes a reubicarlo en el mercado bajo la influencia ideológica del pensamiento neoliberal.

Asimismo, pudimos precisar que la intervención estatal en la economía fue una herencia político-administrativa que partió de México independiente y encontró su naturaleza en la necesidad de dirigir los procesos económicos, políticos y sociales para alcanzar el desarrollo nacional. Ello convirtió al Estado en el órgano de más alta jerarquía para conducir los destinos del país en un clima de soberanía, independencia y economía mixta.

Tal como lo planteamos al inicio de nuestro trabajo, durante la investigación revisamos **¿cuáles fueron las diversas fases, tiempos y mecanismos que fue asumiendo el proceso de modernización administrativa en nuestro país?** Al final podemos afirmar que la intervención estatal en la vida económica ha sido una actividad inherente a la existencia misma del Estado condicionada por el propio devenir de la sociedad. No obstante sin desconocer los múltiples beneficios obtenidos por la participación estatal en la economía por más de cinco décadas desde los años ochenta, ante un mundo cambiante y una sociedad más dinámica que reclamaba y demandaba mayores espacios, el Estado mexicano replanteó su papel en el desarrollo económico político y social.

En este marco, la llamada reformas del Estado, emprendidas durante los regímenes presidenciales de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, implicaron un gran despliegue de fuerzas y gestadas desde un escenario a nivel mundial, se tradujeron en los nuevos perfiles que hoy en día muestran la sociedad, los estados y las naciones.

El curso de la investigación para despejar la interrogante sobre las características de los programas de gobierno de las administraciones comprendidas de 1970 a 1994 en función de

responder a las demandas de la ciudadanía, nos comenzamos por apreciar que la participación del Estado en la economía se vio influida por las corrientes del pensamiento filosófico, político y económico, que en determinado momento marcaron el desarrollo de la sociedad, haciendo evidente que sus transformaciones se significaran por responder, particularmente, a los factores ideológicos prevalecientes en la coyuntura histórica.

En lo relativo a las interrogantes planteadas para conocer ¿en qué forma las transformaciones de la administración pública fortalecieron al Estado mexicano y en general cuáles son los resultados de las medidas adoptadas por la modernización administrativa?, es oportuno detenernos para reconocer que debido a las limitantes para obtener suficientes datos significativos nosotros vimos impedidos para precisar objetivamente la forma en que las transformaciones experimentadas en el aparato público fortalecieron al Estado Mexicano, ni saber con profundidad los resultados de las medidas adoptadas con la modernización administrativa, debido a ello emitiremos sólo una opinión personal, al final de este capítulo, basada en nuestras vivencias profesionales obtenidas a lo largo de más de 20 años de actividad continua en diversas dependencias públicas.

Por lo tanto, a pesar de lo anterior, en el curso de la investigación fue posible obtener otros resultados relacionados con el objeto de estudio. Los más relevantes fueron los siguientes:

- Pudimos constatar que desde el inicio de las primeras sociedades que se constituyeron en un Estado, la actividad estatal se manifestó como un factor necesario para organizar, conducir y promover el desarrollo de las mismas.
- Fue posible descubrir que después del movimiento armado revolucionario, se pasó de un Estado de corte liberal a otro con una profunda sensibilidad social.
- Derivado que en la teoría política, el Estado es el representante de los intereses de la nación y de su desarrollo autónomo y soberano, se inició en los años veinte la conformación del sector paraestatal para promover el desarrollo económico del país y consolidar la rectoría del Estado en la economía, que como forma de gobierno quedó incorporada a partir de 1982 en los artículos 25 y 28 constitucionales.
- Es indudable que las diferentes reformas experimentadas por la administración pública mexicana desde 1821, permitieron consolidar -guardando las dimensiones de espacio, tiempo y circunstancias- la actividad e imagen del Estado ante la

sociedad. Situación que se explica desde el momento mismo en que decide reformarse para atender la voz ciudadana y la de sus organizaciones.

- El importante crecimiento observado en el sector paraestatal, obligó a los gobiernos en turno ha adoptar medidas para encauzar más racionalmente su actuación, transparentar los esfuerzos por precisar las áreas estratégicas y prioritarias de la intervención estatal, realizar las reformas a la administración pública para asegurar una acción coordinada de las empresas públicas con instrumentos eficaces de política económica.

Para terminar este apartado, deseo enfatizar que aunque en lo personal considero que el replanteamiento del papel estatal bajo la ideología neoliberal, fue el resultado de una decisión política más que económica, hoy es imprescindible que el gobierno mantenga su sector paraestatal activo, que lo conciba como un aparato administrativo con organizaciones que acredite objetivamente su capacidad para responder a las demandas de la sociedad en su conjunto, en otras palabras, es imperativo orientar la gestión pública más hacia la calidad que a la cantidad y la eficiencia puramente tecnocrática, ausente de la consideración de valores sociales que manejamos en nuestra profesión como parte inalienable.

## 5.2 Conclusiones

Recordemos que el hilo conductor de nuestro proceso de investigación se sustentó en el planteamiento inicial de siete hipótesis de trabajo, de las cuales comprobamos plenamente cuatro, una se comprobó parcialmente, una no se comprobó y una más se elaboró para completar nuestro cuadro final.

Con base en los resultados descritos concluimos que:

**Hipótesis 1.** Inicialmente afirmamos: La participación del Estado en la economía y consecuentemente el crecimiento del sector paraestatal, obligadamente han permitido entender que la "modernización administrativa" es un recurso útil para fortalecer las acciones emprendidas por el Estado y la posición de este ante la sociedad. Fue totalmente comprobada, según se corrobora con

Los datos asentados ,de manera general, en los capítulos I, II y III, de los cuales destacamos los siguientes hechos

En los años veinte, se sientan las bases estructurales e institucionales para llevar a cabo la transformación de la economía nacional.

En la década de los años treinta, el Estado rescató el manejo soberano de actividades básicas que se encontraban en poder de manos extranjeras, cuyas formas de operación se les consideró un obstáculo para modernizar económica y socialmente al país. Fueron factores decisivos que motivaron el dinamismo e impulso del mercado interno y sirvieron de marco para configurar las bases del desarrollo industrial.

A partir de la década de los cuarenta y hasta finales de los años setenta, la participación del Estado en la economía presentó mayor dinamismo el cual se dirigió, esencialmente, hacia las actividades encomendadas al sector privado por lo que se vinculó muy estrechamente a la política de promover la industrialización del país.

Para los años cincuenta la política económica gubernamental se encaminó a lograr la estabilidad, impulsar el crecimiento del sector industrial y la construcción de obras de beneficio social, así como a modernizar el sector de comunicaciones y transportes.

En los años sesenta se continuó brindando el apoyo estatal a la industrialización del país, se iniciaron las actividades que habrían de concluir en la explotación de los yacimientos de hierro para el desarrollo de la industria siderúrgica.

Para advertir la importancia que el sector paraestatal ha desempeñado dentro del sistema económico mexicano, baste señalar las siguientes cifras obtenidas en 1975: generó el 11.2% del producto interno bruto del país, aportó el 12.5% de la recaudación fiscal del gobierno federal y produjo el 32.6% de las exportaciones nacionales. En materia de empleo, en 1974, contaba con una planta de personal de 618,000 trabajadores que generó una derrama por sueldos y salarios entre el 12% y el 15% del total pagado en el país por este concepto.

Con la irrupción del Estado en la vida económica, política y social, las relaciones de producción de la sociedad adquirieron una nueva forma política, toda vez que surgió la necesidad de crear un Estado diseminado entre la sociedad civil, a través de múltiples instituciones. Así, se creó un espacio para la administración pública y, con ello, se sentaron las bases para la conformación, expansión y desarrollo de las empresas públicas.

La intervención gradual del Estado en la economía no sólo transformó en igual medida el concepto de Estado, en su perspectiva económica, sino además, modificó su relación con la sociedad civil incorporando nuevos rumbos y directrices en lo económico, político y social.

De esta manera, al reconocer que la actividad del Estado no es neutra, en relación con la política económica, se da lugar a la práctica estatal de controlar, cada vez más, algunos rubros de la economía, abriéndose el camino para el surgimiento de un Estado planeador y promotor del desarrollo.

Con rasgos específicos que han moldeado el perfil actual de la administración pública, el Estado mexicano fortaleció gradualmente su sector paraestatal al establecer organismos que de manera independiente al sector central, le ayudaron en la producción de bienes y prestación de servicios, en la conducción de la economía nacional y en el cumplimiento de los objetivos establecidos como proyecto de nación.

En atención al esquema de organización establecido por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, expedida por el Presidente Díaz Ordaz, y a la necesidad de dar respuesta a los postulados de la lucha armada, el Gobierno Federal apoyó de manera decidida sus acciones de gobierno en el aparato administrativo, para ello fortaleció un nuevo tipo de instituciones públicas, a saber: las entidades paraestatales.

Estas nuevas figuras bajo la forma de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, quedaron encargadas de buena parte de los compromisos estatales, para asegurar el bienestar social y orientar la explotación de los recursos naturales a favor y en beneficio de la nación mexicana.

Con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expedida por José López Portillo, se dio lugar a una reestructuración radical del aparato administrativo en su conjunto; por primera vez fue concebido integralmente y se tomó como eje central de quehacer público la planeación del desarrollo económico y social.

Asimismo, se orientó a transformar la compleja estructura burocrática en un instrumento con responsabilidades claras y precisas al reordenar por funciones las secretarías y departamentos administrativos y, modificar la estructura sectorial de coordinación de las entidades paraestatales, no sólo para hacer más expedita la acción del sector público al suprimir la duplicación de funciones, sino también para traducir las decisiones gubernamentales en los resultados esperados socialmente.

nte una sociedad que se sintió agraviada por el abusó de la autoridad, el proyecto de gobierno de Miguel de la Madrid propuso, mediante el reordenamiento administrativo, corregir errores y desviaciones, así como encontrar fórmulas eficientes que aseguraran una administración pública comprometida con la sociedad. Dicha propuesta no sólo se orientó a realizar cambios de fondo al aparato administrativo, sino además, a fortalecer la rectoría del Estado retomando el rumbo del desarrollo económico, así como recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno y su credibilidad en la honradez de sus funcionarios.

**hipótesis 2.** Inicialmente afirmamos: Para llevar a cabo las medidas de "modernización administrativa", se hace necesario contar con una economía equilibrada y que tenga tendencias de crecimiento y desarrollo sustentable y sostenido. Se comprobó plenamente, conforme a los hechos generales descritos en los capítulos II y III, de los cuales destacan las siguientes ideas:

- La creación de las entidades paraestatales a lo largo de cinco décadas, sin duda, contribuyó de manera decisiva, para la transformación de la estructura productiva y de la economía nacional en general, sin embargo, la disminución en los precios internacionales del petróleo, la abultada deuda externa, las altas tasas de interés internacional y la caída en la producción interna, determinaron que la década de los ochenta se caracterizara por una crisis económica sin precedentes.
- En la medida que los problemas financieros se convirtieron en la crisis sin precedente que haya enfrentado un gobierno mexicano, no sólo provocó que se le restara importancia y jerarquía a los trabajos realizados por la Unidad de Modernización, sino además, el proyecto concebido con la intención de superar inercias que retrasaban y entorpecían el trabajo se diluyó hasta desvanecerse y, con ello, la modernización se redujo a una simplificación superficial sin cambios estructurales de fondo y la implantación del servicio civil prácticamente quedó aplazada.
- Para hacer frente a los agudos problemas económicos, el Gobierno de la República se planteó la necesidad de realizar un cambio estructural, cuyo propósito sería la reorganización del aparato estatal, a fin de darle una mayor racionalidad e incrementar sus niveles de eficacia y eficiencia y, con ello, convertirlo en el instrumento toral para superar la crisis.
- De la Madrid inauguró una política de privatización de la empresa pública, la cual, tendió a sanear el aparato

administrativo y reorientar el gasto público atendiendo esencialmente, las necesidades más apremiantes de la población, así como preservar las entidades paraestatales consideradas constitucionalmente estratégicas prioritarias.

**Hipótesis 3.** Inicialmente indicamos: El Estado a efecto de ratificar su legitimidad ante la sociedad, necesariamente debió institucionalizar los cambios promovidos en los diferentes segmentos de su estructura. Fue totalmente comprobada, según los datos descritos en los capítulos II, III y IV, de los cuales destacamos:

- Con Carlos Salinas, paralelamente a la reorganización de la Administración Pública se actualizó su estructura jurídica misma que la explica y legitima dentro del Estado de derecho existente en nuestro país. Así, la modernización de la estructura organizacional del gobierno federal, derivó de las reformas -planteadas por el Ejecutivo y aprobadas por el Legislativo- a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a los reglamentos interiores correspondientes y demás disposiciones complementarias.
- Como resultado de las modificaciones realizadas al artículo 27 constitucional, se flexibilizaron las formas de tenencia de la tierra al abrirse la posibilidad al trabajador del campo de asociarse o de arrendar sus tierras para obtener recursos y tecnologías que propiciaran el arraigo del campesino a sus tierras como la capitalización y productividad de las mismas.
- La transformación de este marco constitucional, originó la reorganización del agro mexicano y la transferencia de funciones y recursos de la Secretaría de la Reforma Agraria a los órganos que se crearon con tal propósito; Procuraduría Agraria, Tribunal Superior Agrario, Tribunales Unitarios Agrarios y Registro Agrario Nacional.

**Hipótesis 4.** Inicialmente se dijo: Los programas de reforma y modernización administrativa obedecieron fundamentalmente a la necesidad de ampliar los consensos y legitimar las decisiones así como los proyectos gubernamentales. De conformidad a lo referido en los capítulos II, III y IV quedó comprobada. Los hechos más relevantes son:

- Para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos y organizaciones sociales, en el sentido de que la gestión pública debería ser ágil, eficiente y honesta, se adoptó

con Miguel de la Madrid, como política de gobierno la simplificación administrativa, instrumento a través del cual se buscaba hacer más clara y fácil la gestión de los ciudadanos ante las instituciones gubernamentales, así como impulsar la renovación moral en el sector público.

- Con la finalidad de atender algunas demandas y cumplir con funciones de singular interés social ó técnico, durante el gobierno de Carlos salinas, se crearon el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Comisión Nacional del Deporte y la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía.
- De igual manera, y como respuesta al compromiso adquirido con la sociedad de darle atención bajo el principio de respeto y justicia con apego irrestricto a las leyes vigentes, así como de garantizar su libertad de acción y pensamiento, su modo de vida y creencias y donde sus valores sociales sean fomentados y protegidos, se crearon la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- En materia de seguridad nacional, se fortaleció la estructura central de la Secretaría de Gobernación al crearse como organismos desconcentrados de ésta el Instituto Nacional de Migración y Talleres Gráficos de México.
- Para atender la creciente necesidad de fortalecer y transparentar los procesos electorales, así como las instituciones que en ellos participan, se expidió, el 15 de agosto de 1990, el Decreto que dio vigencia al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual contempla la constitución, con un carácter de organismos públicos autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propio, del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Federal Electoral (TFE).
- El Estado mexicano ha tenido como base fundamental el régimen presidencialista, donde la Presidencia de la República actuando como pivote angular, ha consiguió que la estructura de poder se conservara mediante un arbitraje eficaz en los momentos que se presentaban controversias de diferente interés político y económico.

**Hipótesis 5.** Dijimos al principio: La burocracia al convertirse en un intermediario privilegiado entre el gobierno y la sociedad, se tornó en un instrumento importante para el fortalecimiento del Estado.

- No la comprobamos debido a que durante la investigación no tuvimos datos suficientes y dejó de ser de nuestro interés. Si acaso sólo se hizo breve referencia de la participación de los servidores públicos como instrumentos de mejoramiento de la gestión pública y a la necesidad de profesionalizar su actuación.

**Hipótesis 6.** Se planteo que, Las acciones resultantes de la "modernización administrativa" permitirán contar con las estructuras política, económica y social más fortalecidas para hacer frente a los retos que demanda no solo el ámbito nacional, sino el escenario internacional. Fue totalmente comprobada, según se corrobora con los datos asentados, de manera general, en el capítulo III, de los cuales destacamos los siguientes hechos:

- Rebasado el marco normativo que regulaba al sector paraestatal, tanto por el crecimiento experimentado en el sector, como por las decisiones tomadas a través del tiempo, en mayo de 1986 se expidió la Ley Federal de Entidades Paraestatales; con ella, no sólo se actualizó el marco jurídico, sino que se dio un salto cualitativo en materia jurídica, al incorporar como ingrediente novedoso la autonomía de gestión de la empresa pública.
- Al modernizarse el marco legal que regía la actividad y relaciones del sector paraestatal con el central, se sentaron las bases para un desarrollo más pleno de las capacidades gerenciales.
- Junto con la reforma jurídico-administrativa, De la Madrid inauguró una política de privatización de la empresa pública, la cual tendió a sanear el aparato administrativo, reorientar el gasto público y preservar las entidades paraestatales consideradas constitucionalmente estratégicas y prioritarias.
- Entre los aspectos más relevantes de Carlos Salinas encontramos medidas tendiente a la estabilización de los precios, el saneamiento de las finanzas públicas, la realización de negociaciones comerciales internacionales y la introducción de reformas al campo. También se dieron medidas para desregular la actividad económica en beneficio de los particulares, reformar al sistema financiero y racionalizar al sector público mediante la prosecución del proceso de desincorporación de entidades paraestatales y la renegociación de la deuda externa.

- En suma, el Gobierno de la República debía contar con una estructura administrativa moderna, eficiente y eficaz que contribuyera a elevar la productividad del sector público, y de esta manera cumplir con los objetivos propuestos: impulsar el desarrollo del país y satisfacer las necesidades de la sociedad en su conjunto.

**Síntesis 7.** Se indicó al principio "El redimensionamiento de la administración pública es un factor que favorece el mejoramiento de la gestión pública y la capacidad rectora del Estado." Se comprobó parcialmente según datos generales descritos en el capítulo IV. Consideramos que los datos manejados nos ofrecían un panorama incipiente para obtener un resultado académicamente aceptado, por ejemplo:

A pesar que el Presidente Salinas operó en los tres primeros años en la misma organización heredada de Miguel de la Madrid, dentro de las transformaciones promovidas por éste a la estructura gubernamental, se pueden apreciar algunos procesos que por su naturaleza y tamaño implicaron cambios profundos en la organización administrativa:

- Uno de ellos consistió en darle a la Administración Pública Federal el tamaño necesario para su óptimo funcionamiento - actualización, redistribución de funciones y ámbitos de competencia- de tal manera que contribuyera a la consecución de los objetivos gubernamentales arriba señalados.

El redimensionamiento de la administración pública debemos contextualizarlo en función de contar con los instrumentos de acción que mediante la movilización de recursos contribuyan a satisfacer las demandas planteadas por la sociedad.

Por lo tanto, la modernización de la administración pública no, necesariamente, empieza por la definición de su tamaño. Antes bien, debe iniciar por redefinir sus funciones e instrumentos de acción a fin de determinar si son adecuados en calidad y cantidad para garantizar que es eficiente y eficaz en su capacidad de respuesta frente a los requerimientos sociales. En este sentido, el tamaño tomará forma dependiendo de la magnitud de sus funciones y de la estructura organizacional que requiera.

El Estado reformado atiende con prioridad los procesos de gestión, resultado de la precisión de sus atribuciones en relación con la sociedad; depura sus zonas administrativas y atiende más cerca su gestión pública.

El éxito de la nueva gestión pública obliga a revisar los fundamentos y el estado que guardan los gobiernos. Si la llamada

reforma del Estado ha permitido delimitar su actividad en la sociedad para romper el patrón de una intervención improductiva saturada y densa que frenaba la vida productiva de los ciudadanos y sus organizaciones, así como la prosperidad de los agentes económicos en el mercado, la reforma del gobierno ha conseqüentemente la gestión pública es el gran complemento para que el Estado incremente su capacidad de dirección.

### 5.3 Comentarios finales

En este trabajo recepcional nos fijamos como meta elaborar un breve análisis de las modificaciones al marco jurídico, mismas que legitiman y justifican los diversos cambios promovidos con la modernización administrativa. En mi opinión, lo logrado está a la vista, aunque de ninguna manera se puede calificar como "producto acabado", pues uno de los beneficios que obtuvimos con la redacción de este documento, fue el reconocer la ausencia de conocimientos sólidos en el área de investigación, por lo que considero oportuno sugerir que los futuros egresados se preparen de una manera más adecuada en el manejo de los instrumentos y métodos de investigación.

Otra de nuestras metas fue conceptualizar por sus características observables los términos (reforma, simplificación y modernización administrativa), así como establecer su similitud y diferenciación, ejercicio en que resultamos cortos, ya que sólo logramos plasmar el manejo de estos y otros conceptos, pero no quedó pendiente establecer las diferencias y similitudes, pues nos quedamos con las vivencias obtenidas que, desde luego, están impregnadas de subjetivismo positivo.

Por otro lado nos propusimos explicar a detalle la forma en que el Estado, mediante las medidas adoptadas en el periodo 1970-1994, fortaleció su posición ante la sociedad. Sin embargo debemos reconocer que la realidad informativa rebasó por mucho las posibilidades de sistematizarla, por lo que fue necesario seleccionar sólo los factores más significativos para lograr un conocimiento práctico del tema objeto de estudio. Para terminar se exponen algunos de ellos a continuación:

- Buena parte de los sectores de opinión en el país reconocen que el desarrollo actual de México no hubiera sido posible sin la participación directa en la economía del Estado y particularmente, sin el apoyo de su sector paraestatal.

- A pesar de los avances obtenidos, para nadie es desconocido que esta reforma continuará por varios años, desde luego, su consecución exige una voluntad política fuerte y permanente de cada uno de los sectores de la sociedad, pues no se trata únicamente de una adecuación administrativa o técnica, sino de un cambio político institucional de proporciones relevantes cuyo resultado es la conformación de modernas instituciones, nuevos liderazgos y nuevas formas de relación social.
- Para México es importante su conclusión porque las realidades presentes y futuras, tanto internas como externas, revisten un grado importante de complejidad, en tanto que; el ámbito administrativo exige la formalización de una nueva relación entre la administración pública y los ciudadanos en cuyo eje principal debe gravitar la confianza mutua; el escenario político muestra mayor apertura, competencia y respeto a los resultados; el ámbito económico muestra síntomas de ser más receptivos para llevar a cabo modificaciones en los criterios, sistemas e instrumentos de regulación y el sector social marca pautas para que el proceso democratizador continúe fortaleciéndose.
- Esto último a través de políticas orientadas a promover la equidad no sólo entre las personas, sino en todos los grupos, organizaciones, regiones y comunidades, para que se traduzcan, a su vez, en una mayor participación social en los espacios no estatales y una mayor conciencia política y cívica que coadyuve a la consolidación de los valores y los derechos de los grupos sociales.

Lo anterior representa una tarea compleja porque hay que romper con muchas inercias y atavismos acumulados por años, sin embargo, es imprescindible que los servidores públicos refrenden a diario su vocación de servicio y compromiso con el desarrollo económico y social del país.

La modernización del Estado y de su administración pública no ha sido una moda o prueba de laboratorio, el tiempo ha demostrado su utilidad para contar con una organización política y un aparato administrativo eficaz en tanto que ha ampliado los consensos sociales.

Asimismo, ha comprobado que en la medida que el aparato estatal funcione con calidad y cantidad, que el ciudadano observe y, sobre todo, sienta que los servicios que demanda son proporcionados con honradez y eficacia, así como que las contribuciones se traducen en un mayor beneficio para él y la sociedad en general, su compromiso es y será mayor ante el proyecto de gobierno en turno.

En la actualidad los cambios o reformas los identificamos bajo un nuevo concepto, la reingeniería, sin embargo, las bases con la que se opera son similares: rentabilidad, productividad, polivalencia. Estas categorías ayer las llamábamos eficiencia, eficacia, actitud.

Con una óptica de reingeniería los cambios promovidos en el aparato estatal se pueden situar en dos escenarios: los procesos gubernamentales centrales y los procesos gubernamentales del sector paraestatal.

En cuanto a los procesos gubernamentales centrales podemos situarlos desde el momento mismo en que fue promulgada la Constitución de 1824 que dio forma y vida a un Estado policéntrico, centralista y federalista. En el régimen de Juárez, el modelo se modificó y dio paso a otra Carta Magna a través de la cual, los cambios se tradujeron en la conformación de un Estado liberal con un amplio sentido de servicio a la sociedad. Años más tarde los elementos históricos de coyuntura de la época dieron como resultado el movimiento armado de 1910 y, a su vez, al término de éste la expedición de la Constitución de 1917 que recogió las demandas y reclamos sociales y conformó un Estado promotor del desarrollo.

En esta perspectiva, fue a partir de 1930 que el Estado que ya era de servicio y promotor se volvió planeador mediante la expedición de la primera Ley de Planeación, con la que se establecieron las bases para desarrollar y poner en marcha los planes sexenales y a partir de 1940 el desarrollo de la planeación institucional con la elaboración de programas y proyectos de inversión, que a finales de la década de los cincuenta eran coordinados por la Presidencia. Sin embargo fue hasta 1983 que, por mandato constitucional, se institucionalizó el Sistema Nacional de Desarrollo.

Por lo que se refiere a los procesos gubernamentales del sector paraestatal, las tareas de reingeniería se han visto influidas en su organización y operación por las leyes que sobre el particular se han expedido a partir de 1917, así como por las modificaciones realizadas al articulado constitucional para precisar las áreas estratégicas reservadas exclusivamente al Estado y aquellas que se consideran prioritarias y en las cuales podría intervenir a efecto de replantear no sólo su papel en la economía sino para continuar con sus tareas de promotor del desarrollo y de la infraestructura social.

Antes de terminar quiero hacer un comentario breve sobre la administración de Ernesto Zedillo, que no se contempló como parte del estudio, pero cuyo periodo se caracterizó por continuar con la inclinación abierta de apoyo al modelo neoliberal y a los privilegios de la clase empresarial nacional, a pesar de lo cual,

El término de un milenio, de un siglo y de un partido en el poder, marcaron el inicio de tiempos inéditos en la historia política de nuestro país.

Hoy, como resultado de la actitud política y madura de Ernesto Zedillo ante las exigencias del cambio, por primera vez, las formas de gobierno nos muestran el repliegue de un presidencialismo exacerbado, el paso a la práctica y el ejercicio de los tres poderes de la Unión, y el fortalecimiento del pacto federal al permitir que los diferendos políticos se conduzcan y ventilen conforme a Derecho en las propias entidades federativas.

Sin duda la gestión zedillista guardará un lugar en los anales de nuestra historia, no sólo por haber sido el mandatario que el término de su administración coincidió con el del siglo y milenio, sino también porque representó a un partido que duro en el poder poco más de 70 años. El año 2000 estará presente de manera permanente como el año en que la voz ciudadana se hizo escuchar y entregó el poder del gobierno a otro partido que no fuera el revolucionario institucional.

Para concluir, quiero dejar claro mi convencimiento de que la participación del administrador público en el proceso modernizador es una acción fundamental que podemos y debemos realizar como servidores públicos, no sólo porque contamos con los elementos necesarios para ello, sino porque gracias a la mezcla de conocimientos político-administrativos encontramos un campo lleno de oportunidades para diluir los excesos en una y otra área al momento de atender las demandas de la sociedad.

Las crisis son tiempos de oportunidades, el administrador público debe estar conciente de dichos periodos. Su noción y manejo de lo público lo hace ser un importante instrumento portador de conocimientos frescos, por eso, hoy más que nunca, su participación en este proceso de cambio cultural, político y administrativo, es un imperativo.

Estoy cierto que las transformaciones experimentadas por el Estado y su administración pública, más que encontrarse en un proceso de debilitamiento, hoy por hoy se encuentran en uno fortalecido, sobre todo, porque su reencuentro y alianza con la sociedad, los ha dotado de legitimidad y confianza ciudadana.

- 1°. Establecimiento e institucionalización de los mecanismos de reforma a nivel de cada dependencia como del sector público en su conjunto.
- 2°. Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación.
- 3°. Racionalización del Gasto Público.
- 4°. Estructura del sistema de información y estadística.
- 5°. Desarrollo del sistema de organización y métodos.
- 6°. Revisión de las bases legales de la actividad pública federal.
- 7°. Reestructuración del sistema de administración de recursos materiales.
- 8°. Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos.
- 9°. Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos.
- 10°. Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental.

CAPÍTULO:       Requerimientos       de       reforma       a       nivel  
macroadministrativo, en lo que se refiere a la organización  
sectorial y regional de la administración Pública Federal.

**ANEXO II**

**PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS  
DE  
REFORMA ADMINISTRATIVA  
1976-1982**

**I. Reformas a la Estructura y Funcionamiento de la Administración Pública Centralizada.**

Objetivo general

Estudiar, promover y realizar las acciones encaminadas a racionalizar, simplificar y mejorar las estructuras orgánicas, sistemas y procedimientos administrativos de las dependencias del Ejecutivo Federal, a fin de eliminar duplicidades funcionales, precisar responsabilidades y aumentar la eficacia, eficiencia y congruencia en la ejecución de los planes y programas gubernamentales.

Este programa se integró para su desarrollo en los siguientes subprogramas:

- I. Mejoramiento de la Administración Pública Centralizada a Nivel Global.
- II. Mejoramiento de la Administración Pública Centralizada a Nivel Institucional.
- III. Mecanismos de Reforma Administrativa y Sistemas de Organización y Métodos.<sup>1</sup>

**II. Reformas Tendientes a la Mejor Organización y Coordinación Sectorial de la Administración Pública Paraestatal.**

Objetivo general

Contar con los instrumentos jurídico-administrativos cuya implantación coadyuve a delimitar la participación de los diversos coordinadores de sector y de las entidades sectorizadas de la Administración Pública Federal, en la formulación y el desarrollo de los planes económicos y sociales del país; así como a elevar los niveles de eficiencia, eficacia y congruencia propios de cada sector y los de la Administración Pública en su conjunto.

Este programa se integró para su desarrollo en los siguientes subprogramas:

- I. Lineamientos para la Sectorización.
- II. Fortalecimiento Sectorial.
- III. Mecanismos de Coordinación y Participación Sectorial e Intersectorial.<sup>2</sup>

### III. Reformas tendientes a promover la Desconcentración Administrativa y Territorial de la Administración Pública Federal.

#### Objetivo general

Realizar las adecuaciones necesarias y propiciar el establecimiento de políticas, mecanismos e instrumentos que permitan, mediante procesos de delegación de facultades acercar las decisiones y las acciones de la Administración Pública Federal, con sus correspondientes recursos financieros, materiales y humanos, al lugar donde se requieran, para servir mejor a la población, y en su caso, descongestionar los centros urbanos del país.

Este programa se integró para su desarrollo en los siguientes subprogramas:

- I. Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal.
- II. Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.<sup>3</sup>

### IV. Reformas tendientes a la Simplificación de Trámites y Mejoramiento Administrativo de los Servicios Públicos.

#### Objetivo general

Convertir a cada Dependencia y entidad en un instrumento eficaz que ofrezca al público procedimientos sencillos, trámites rápidos, atención considerada, y orientación e información accesible y oportuna acerca de los servicios y trámites a cargo de las instituciones públicas, contando con la participación activa de la población en las acciones de reforma administrativa.

Este programa se integró para su desarrollo en los siguientes subprogramas:

- I. Simplificación de Sistemas y Procedimientos.
- II. Desconcentración de Trámites y Servicios.
- III. Adecuación de Instrumentos Jurídicos.
- IV. Mejoramiento de las Áreas de Atención al Público.
- V. Capacitación y Sensibilización del Servidor Público.
- VI. Difusión de Derechos y Obligaciones y Participación de los Usuarios.<sup>4</sup>

## V. Reformas a las Bases Jurídicas de la Administración Pública.

### Objetivo general

Contar con un sistema jurídico-administrativo que responda a los requerimientos de la actual estrategia de desarrollo económico y social del país.

Este programa se integró para su desarrollo en los siguientes subprogramas:

- I. Adecuación Jurídica para Reestructurar la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Federal.
- II. Recopilación, Ordenamiento y Análisis de la Actividad Jurídica Administrativa del Poder Ejecutivo Federal.
- III. Adecuación de Disposiciones Jurídicas para el Funcionamiento Sectorial.
- IV. Revisión desde el punto de vista jurídico de la Organización Interna de las Dependencias de la Administración Pública Federal.
- V. Revisión de Disposiciones Jurídicas que rigen los Mecanismos de Coordinación Interinstitucional.<sup>5</sup>

## VI. Reformas al Sistema de Planeación.

### Objetivo general

Contar con un Sistema Nacional de Planeación Económica y Social que racionalice los recursos, facilite la toma de decisiones y organice las acciones de la Administración Pública Federal.

Este programa se integró para su desarrollo en los siguientes subprogramas:

- I. Planeación Global.
- II. Planeación Sectorial.
- III. Planeación Regional.<sup>6</sup>

## VII. Reformas a los Sistemas de Programación y Presupuesto.

### Objetivo general

Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

Este programa se integró para su desarrollo en los siguientes subprogramas:

- I. Presupuestación del Gasto Público.<sup>7</sup>

## VIII. Reformas al Sistema de Financiamiento del Sector Público.

### Objetivo general

Propiciar la incorporación de ajustes y modificaciones que requiere la implantación de un sistema Integral de financiamiento Público, que permita captar los recursos necesarios, en el tiempo y con los gastos previstos, para financiar adecuadamente el gasto público y canalizarlos a sectores productivos.

Este programa se integró para su desarrollo en los siguientes subprogramas:

- I. Recaudación fiscal.
- II. Canalización de los Recursos Financieros.<sup>8</sup>

## IX Reformas al Sistema de Ejercicio del Presupuesto.

### Objetivo general

Establecer las bases para que los sistemas y procedimientos administrativos de ejecución del presupuesto, permitan a los responsables de la ejecución de los programas, cumplir en el tiempo con los costos previstos, con los objetivos y metas fijados.

Este programa se integró para su desarrollo en los siguientes subprogramas:

- I. Ejecución del Presupuesto, en los Niveles Global, Sectorial e Institucional.
- II. Descentralización del Pago de Remuneraciones al Personal civil Federal.
- III. Racionalización de Procedimientos Aplicados en la Ejecución y Control del Gasto de Inversión.
- IV. Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público.<sup>9</sup>

#### X. Reformas al Sistema de Contabilidad Gubernamental.

##### Objetivo general

Estudiar y promover los mecanismos e instrumentos administrativos, que permitan la mejor implantación y operación de los sistemas de apoyo global de contabilidad para la planeación del desarrollo nacional.

Este programa se integró para su desarrollo en los siguientes subprogramas:

- I. Cuenta Pública.
- II. Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental.
- III. Análisis para la Evaluación de la Contabilidad Gubernamental.<sup>10</sup>

#### XI. Reformas a los Sistemas de Auditoria y Control.

##### Objetivo general

Contar con los sistemas y procedimientos de auditoria que permitan evaluar y controlar las actividades administrativas y financieras de la Administración Pública Federal.

Este programa se integró para su desarrollo en los siguientes subprogramas:

- I. Normatividad de la Auditoria Gubernamental.
- II. Análisis para la Evaluación de Auditorías.
- III. Contratación de Auditores Externos.<sup>11</sup>

## **XII. Reformas a los Sistemas de Información y Estadística.**

### Objetivo general

Apoyar la producción oportuna de información estadística y geográfica así como el diseño de la política informática gubernamental, necesaria para la planeación del desarrollo económico, social y científico del país mediante el mejoramiento de los sistemas de estadística, geografía e informática.

Este programa se integró para su desarrollo en los siguientes subprogramas:

- I. Información Estadística
- II. Información Geográfica.
- III. Informática.<sup>12</sup>

## **XIII Reformas al Sistema de Evaluación.**

### Objetivo general

Diseñar la organización y funcionamiento del sistema Nacional de Evaluación de la Administración Pública Federal, así como la implantación y funcionamiento de ese sistema, en todos los ámbitos de la Administración Pública Federal.

Este programa se integró para su desarrollo en los siguientes subprogramas:

- I. Información para el Informe de Gobierno.
- II. Análisis General para la Evaluación.
- III. Autoevaluaciones Sectoriales.<sup>13</sup>

## **XIV. Reformas a los Sistemas de Recursos Materiales.**

### Objetivo general

Apoyar el correcto y expedito funcionamiento de los sistemas de recursos materiales para contribuir al logro de los objetivos económicos y sociales del Gobierno de la República, a través de estudios que coadyuven al mejoramiento e innovación de dichos sistemas.

Este programa se integró para su desarrollo en los siguientes subprogramas:

- I. Reforma a los sistemas de Administración de Bienes Inmuebles de la Administración Pública Federal.
  - II. Reformas a los Sistemas de Adquisiciones y Almacenes.
  - III. Reformas a los Sistemas de Control de Inventarios.<sup>14</sup>
- XV. Reformas Administrativas en Apoyo al Sistema Nacional de Comunicación Social.

#### Objetivo general

Mejorar, actualizar y sistematizar la base normativa, los marcos programáticos, las funciones y estructuras de las dependencias encargadas de normar, regular, fomentar e intervenir en la operación de los diversos subsistemas de la comunicación social en la Administración Pública Federal, para garantizar el funcionamiento eficaz del Sistema Nacional de Comunicación.

Este programa se integró para su desarrollo en los siguientes subprogramas:

- I. Publicaciones Oficiales y Centros de Documentación.
- II. Orientación, Información, Quejas y Sugerencias.
- III. Archivos Administrativos e Históricos.
- IV. Operación de Medios de Comunicación del Gobierno Federal.<sup>15</sup>

#### XVI. Reformas a los Sistemas de Administración y Desarrollo de Personal.

#### Objetivo general

Establecer un sistema de administración y desarrollo de personal público federal que, al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del gobierno Federal.

Este programa se integró para su desarrollo en los siguientes subprogramas:

- I. Planeación y Organización.
- II. Empleo y Remuneraciones.
- III. Capacitación.
- IV. Relaciones Jurídico-Laborales.<sup>16</sup>

**XVII. Apoyo a las Reformas Administrativas de los Poderes Legislativo y Judicial y su Coordinación con el Ejecutivo Federal.**

Objetivo general

Contribuir al fortalecimiento de la organización política del gobierno Federal mediante el apoyo a la organización y administración de los poderes Legislativo y Judicial federales y estatales, a fin de robustecer el ejercicio de sus funciones y mejorar su coordinación con el Ejecutivo Federal.

Este programa se integró para su desarrollo en los siguientes subprogramas:

- I. Asesoría a los Poderes Legislativo y Judicial Federales.
- II. Asesoría a los Poderes Legislativo y Judicial Estatales.<sup>17</sup>

**XVIII. Programas administrativos en Apoyo al Proceso Electoral.**

Objetivo general

Poner en marcha las acciones, mecanismos, instrumentos y apoyo técnicos necesarios para que administrativamente el proceso electoral se realice en óptima condiciones de eficiencia, oportunidad, veracidad y eficiencia, a fin de que los ciudadanos mexicanos ejerzan su derechos políticos para organizarse en agrupaciones y partido políticos nacionales, votar y ser votados y de esta manera elegir sus legítimos representantes.

Este programa se integró para su desarrollo en los siguientes subprogramas:

- I. Regulación y control de las Acciones Electorales.
- II. Informática y Estadística de los Procesos Electorales
- III. Administración de Recursos Humanos.
- IV. Administración de Recursos financieros.

- V. Administración de Recursos Materiales.
- VI. Difusión.
- II. Coordinación con Autoridades Federales, Estatales y Municipales.<sup>18</sup>
- IX. Reformas Administrativas para el Fortalecimiento del Federalismo.

Objetivo general

Contribuir al fortalecimiento de la organización política federal, a través de instrumentos y mecanismos que, respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno, propicien por una parte el robustecimiento de sus respectivas funciones y por la otra (promuevan) una mejor coordinación y una mayor participación de la Federación, estados y municipios en los procesos de desarrollo económico y social del país.

Este programa se integró para su desarrollo en los siguientes subprogramas:

- I. Sistema Nacional de Planeación.
- II. Convenio Único de Coordinación.
- II. Coordinación Fiscal.
- IV. Apoyos financieros.
- V. Desconcentración Territorial Administrativa.
- VI. Asesoría y Difusión en Materia de Reforma Administrativa.<sup>19</sup>

XX. Reformas a la Impartición de Justicia.

Objetivos generales

Promover la constante elevación de los niveles de eficacia, eficiencia, congruencia y honestidad de los diversos órganos que integran el sistema de Impartición de Justicia, a fin de que sus acciones respondan de mejor manera, y en un marco de coordinación y complementación solidarias, a los requerimientos de la población.

Fomentar un mayor intercambio de información entre las diferentes instituciones y órganos del sistema de Impartición de Justicia, propiciando dentro de éstos, el funcionamiento de mecanismos de coordinación, a fin de incrementar la eficiencia, eficacia y

congruencia de las actividades, tanto del sistema en su conjunto, como de los subsistemas e instituciones que lo integran.

Este programa se integró para su desarrollo en los siguientes subprogramas:

- I. Prevención de Conflictos.
- II. Procuración de Justicia.
- III. Administración de Justicia.
- IV. Readaptación Social.<sup>20</sup>

## Notas pie de página anexo II

---

Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos: *La Administración Pública del Estado Federal Mexicano; Programas Específicos y sus Lineamientos de Acción*, Libro Segundo, *Op. Cit.* p.p. 13-14.

*Op. Cit.* p.p. 46-48.

*Op. Cit.* p.p. 84-85

*Op. Cit.* p.p. 110-113.

*Op. Cit.* p.p. 134-137.

*Op. Cit.* p.p. 150-152.

*Op. Cit.* p.p. 164-165.

*Op. Cit.* p.p. 179-181.

*Op. Cit.* p.p. 192-194

<sup>0</sup> *Op. Cit.* p.p. 200-202

<sup>1</sup> *Op. Cit.* p.p. 208-210.

<sup>2</sup> *Op. Cit.* p.p. 224-226.

<sup>3</sup> *Op. Cit.* p.p. 235-237.

<sup>4</sup> *Op. Cit.* p.p. 244-246.

<sup>5</sup> *Op. Cit.* p.p. 261-263

<sup>6</sup> *Op. Cit.* p.p. 279-281

<sup>7</sup> *Op. Cit.* p. 321.

<sup>8</sup> *Op. Cit.* p.p. 328-331

<sup>9</sup> *Op. Cit.* p.p. 340-343.

<sup>10</sup> *Op. Cit.* p.p. 360-363.

**Administración.**- Conjunto ordenado y sistematizado de principios, técnicas y prácticas que tienen como fin el apoyar la consecución de los objetivos de una organización, mediante la provisión de los medios necesarios para que se obtengan resultados con la mayor eficiencia, eficacia, congruencia y óptimo aprovechamiento de los recursos materiales, financieros, tecnológicos y de personal.<sup>1</sup>

**Administración Pública.**- Subsistema instrumental del sistema político compuesto por un conjunto de interacciones, a través de las cuales se generan las normas, los servicios, los bienes y la información que demanda la comunidad, en cumplimiento de las decisiones del sistema político.<sup>2</sup>

Se constituye siempre en un instrumento, al menos formalmente, que se encuentra al servicio de aquellos fines que la sociedad históricamente determina por medio de su instancia gubernamental y que considera políticamente valiosos.<sup>3</sup>

**Administración Pública Federal.**- Conjunto de dependencias y entidades que constituyen el Poder Ejecutivo Federal y cuyas operaciones tienen como finalidad cumplir o hacer cumplir la política, voluntad de un gobierno, tal y como ésta se expresa en las leyes fundamentales del país.<sup>4</sup>

**Administración Pública Centralizada.**- Conjunto de órganos que forman parte de la Administración Pública Federal los cuales dependen directamente del titular del Ejecutivo Federal, integrados por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República.<sup>5</sup>

**Administración Pública Paraestatal.**- Conjunto de entidades cuya identificación y características las clasifican en organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.<sup>6</sup>

**Cambio Estructural.**-Línea fundamental de acción que persigue iniciar transformaciones de fondo en la estructura económica y en la participación social dentro del proceso de desarrollo, para reorganizar el proceso productivo y distributivo para superar las insuficiencias y desequilibrios del desarrollo.<sup>7</sup>

**Descentralización Administrativa.**- Acción de crear o transferir funciones que realizan organismos con personalidad jurídica distinta a la del estado, con patrimonio propio y con autonomía orgánica y técnica, pero que se encuentran sujetos a controles especiales por parte de la Administración Pública Centralizada.

Se le identifica también como la transferencia de responsabilidades y recursos del nivel federal del gobierno a los gobiernos estatales y municipales.<sup>8</sup>

**Desconcentración.**- Forma de organización administrativa que se integra con órganos a los que se les encomienda la realización de determinadas actividades y que no pierden la relación jerárquica con el órgano central.<sup>9</sup>

**Desconcentración Administrativa.**- Proceso jurídico-administrativo que permite al titular de una institución delegar en funcionarios subalternos la responsabilidad del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas, así como transferir los recursos presupuestales y de apoyo administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades, sin que el órgano desconcentrado pierda la relación de autoridad que lo supedita a un órgano central.<sup>10</sup>

**Desconcentración Territorial.**- Proceso que busca reubicar total o parcialmente las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Implica la transferencia de los recursos humanos, financieros y materiales a diferentes ámbitos geográficos del país; en consecuencia, se puede considerar como la expresión físico-espacial de la desconcentración administrativa.<sup>11</sup>

**Empresa Pública.**- Entidad de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creada o reconocida por medio de una Ley del congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica.<sup>12</sup>

**Estado.**- Organización política de la sociedad que se estructura y rige por un orden jurídico definido y aplicado por un poder soberano dentro de un territorio. Tiene como propósito hacer posible la convivencia pacífica entre los hombres, así como la realización de los fines que la sociedad se ha propuesto históricamente alcanzar.<sup>13</sup>

Es un término de la Ciencia Política con el que se designa de modo general, la organización política de un país. Su estudio constituye el objeto esencial de diversas ciencias.<sup>14</sup>

**Fortalecimiento.**- Dar vigor y fuerza a algo.<sup>15</sup>

**Gestión Pública.**- Conjunto de aptitudes que tiene por objeto conservar la organización del Estado, tomando en cuenta la diversidad territorial, demográfica, económica, política y social para propiciar que sus facultades, sistema volitivo y vitalidad institucional se conjuguen para asegurar supervivencia óptima.<sup>16</sup>

**Gobierno.**- Poder público que dimana del pueblo por el cual éste ejerce su soberanía nacional y que representa jurídicamente a la Nación y se constituye con los tres poderes de la Unión, Legislativo, ejecutivo y Judicial, con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política confiere a la Federación.<sup>17</sup>

Grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder; grupo de individuos que ejercen la autoridad legítima, protegen y dirigen a la comunidad mediante la adopción y ejecución de decisiones.<sup>18</sup>

**Keynesianismo.**- Doctrina económica que rebate la teoría clásica y el equilibrio natural de las fuerzas del libre mercado, exponiendo la necesidad de la intervención del Estado de manera directa en la economía.<sup>19</sup>

**Liberalismo Económico.**- Doctrina económica que pugna por una política en la que los mecanismos obren libremente sin la necesidad de la participación del Estado, como rector u planificador de la economía.<sup>20</sup>

**Modernización Administrativa.**- Proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales y comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada.

Para Gildardo Campero la modernización administrativa comprende parámetros y objetivos diferentes a los de la reforma en su acepción tradicional. Esta se interesaba en promover mayor eficiencia en la consecución de los fines, su orientación era predominantemente procesalista. Por el contrario, al trascender los propósitos y el ámbito de la reforma, la modernización administrativa busca la innovación y persigue la eficacia, su orientación dominante es teleológica.<sup>21</sup>

**Modelo.**- Representación simplificada o esquemática de un fenómeno o proyecto con el propósito de facilitar su análisis, el cual incluye las variables más significativas.

También se le considera como la imitación o patrón de comportamiento que simula sucesos reales.<sup>22</sup>

**Modelo Administrativo.**- Representación simplificada, simbólica o analógica que proyecta una realidad administrativa presente, pasada o propuesta, mediante una combinación de enfoques, métodos o categorías de análisis convencionalmente aceptadas para articular las normas, los propósitos, las funciones, las estructuras, los procesos, las actividades, los patrones de comportamiento y demás variables significativas de la organización o parte de ella.<sup>23</sup>

**Organización Política.**- Estructura efectiva del actuar humano, constantemente renovada y ordenada normativamente, que significa por su actividad encaminada a promover y realizar aquellas acciones u omisiones necesarias para lograr, como fines permanentes, la conservación, la perpetuación y el mejoramiento de la posibilidad misma de la convivencia humana.<sup>24</sup>

**Paradigma.**- Modelo.<sup>25</sup>

**Política Nacional o Política General.**-Lineamiento del Estado para lograr y mantener sus objetivos nacionales; Conjunto de acciones del Estado para lograr sus objetivos nacionales.<sup>26</sup>

**Política Pública.**- Línea que adopta el Estado para dirigir y orientar sus acciones con decisiones correctas hacia objetivos específicos, o sea, es la guía que por derecho tiene el estado para conducir a la nación: Sin ella se provocaría una falta de liderazgo y, en consecuencia, habría ingobernabilidad.<sup>27</sup>

Como **Política Gubernamental** es producto del sistema político. En países liberales intervienen en el proceso de formulación e instrumentación ocho acores principales: los ciudadanos, el poder legislativo, el poder ejecutivo, el poder judicial, los partidos políticos, los grupos de interés, los medios masivos de comunicación y la burocracia.<sup>28</sup>

**Política Económica.**- Conjunto de directrices y lineamientos mediante los cuales el estado regula y orienta el proceso económico del país, define los criterios generales de desarrollo, los instrumentos correspondientes al sistema financiero nacional, al gasto público, a las empresas públicas, a la vinculación con la economía mundial y la productividad, para el saneamiento y el desenvolvimiento de la política social, las políticas sectoriales y la política regional.<sup>29</sup>

**Privatización.**-Acción de transferir la propiedad de una empresa, institución o entidad del sector público al sector privado, usualmente por medio de la venta directa de la misma, aunque se pueda dar a través de la liquidación.<sup>30</sup>

**Programa.**- Unidad financiera y administrativa en la que se agrupan diversas actividades con cierto grado de homogeneidad respecto del producto o resultado final, a la cual se le asignan recursos, humanos materiales, financieros y tecnológicos, con el fin de que se produzcan bienes destinados a satisfacer total o parcialmente los objetivos señalados a una función del marco de la planeación (Plan Nacional de Desarrollo).<sup>31</sup>

**Programa de Reforma Administrativa.**- Conjunto de acciones conducidas, planificadas o deliberadas de cambio para mejorar en forma permanente, institucionalizada y participativa la organización y funcionamiento de la Administración Pública.<sup>32</sup>

**Reordenación Económica.**- Respuesta estratégica para frenar una crisis y crear condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía. Comprende decisiones radicales propias de una situación emergente orientadas a desatar nudos fundamentales que entorpecen el desarrollo del país, e impulsar cualitativamente en forma distinta sus potencialidades.<sup>33</sup>

**Reforma Administrativa.**- Proceso permanente, programado, deliberado y participativo de adaptación de los sistemas, estructuras, funcionamiento y procedimientos de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, así como del comportamiento administrativo de los servidores públicos al adecuado cumplimiento de los objetivos que instrumentan y conducen el desarrollo integral del país.<sup>34</sup>

**Reforma Global.**- Modificación y mejoramiento de la estructura orgánica o de los sistemas y procedimientos de la Administración Pública Federal en su conjunto o de dos ó más sectores administrativos o dependencias centralizadas, en un ámbito común de actuación.<sup>35</sup>

**Reforma Sectorial.**- Modificación o adecuación administrativa de la dependencia coordinadora del sector y entidades sectorizadas, o de dos ó más entidades paraestatales agrupadas en el mismo ámbito de responsabilidad de una Secretaría de Estado.<sup>36</sup>

**Reforma Institucional.**- Modificación o adecuación administrativa de una dependencia o entidad o parte de ella orientada a mejorar su operación interna.<sup>37</sup>

**Reprivatización.**- Acción de privatizar cualquier entidad pública que, previamente a su carácter público haya estado en manos de la iniciativa privada.<sup>38</sup>

**Sectorización.**- Acto jurídico-administrativo mediante el cual el Presidente de la República determina el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación de una dependencia centralizada.

Se compone de tres elementos: Un sujeto activo representado por la dependencia centralizada que funge como coordinadora de sector; los sujetos coordinados representados por el grupo de entidades paraestatales y una acción resultante que se representa por medio de la coordinación de acciones.<sup>39</sup>

**Sector Público Federal.**- Conjunto organizado de dependencias y entidades a través de las cuales el ejecutivo Federal realiza las funciones administrativas que le corresponden, de acuerdo con las atribuciones que le confiere la constitución y las leyes reglamentarias de la misma. Se integra por la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal.<sup>40</sup>

**Sector.**- Parte en que convencionalmente se divide un todo integrado y organizado, de tal forma que pueda ser considerado como unidad tanto como pueda serlo la parte, sin que por ello se pierdan las razones esenciales y fines que los sintetiza.<sup>41</sup>

**Sector Administrativo.**- Agrupamiento convencional de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, para ser coordinadas por una secretaría, de conformidad a las características comunes de sus objetivos y funciones, según lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 50.<sup>42</sup>

**Sector Económico.**- Agrupamiento de dos o más sectores administrativos que participan en la actividad económica y social del país, mediante la producción de bienes y servicios para satisfacer las demandas de la sociedad.<sup>43</sup>

**Sector Privado.**- Parte del sistema económico ajeno al control gubernamental y que desarrolla aquellas actividades productivas propias de la empresa privada, orientadas a la venta de bienes y servicios generados por la demanda y cuyo fin es el lucro.<sup>44</sup>

**Sector Social.**- Conjunto de organizaciones que participan en cualquiera de las fases del proceso productivo nacional, en las cuales la administración y el beneficio económico queda en mano

de los trabajadores, tales como los sistemas ejidal y cooperativo de las empresas de carácter sindical.

También se le considera como el conjunto de agrupaciones civiles y políticas que se reúnen o agremian para la preservación de los fines comunes no lucrativos en los ámbitos cultural, social, político, laboral, profesional y económico.<sup>45</sup>

**Secularización.**- Conversión en secular de lo que era eclesiástico. (dejar de ser eclesiástico)<sup>46</sup>

**Simplificación Administrativa.**- Conjunto de acciones orientadas a hacer más considerada la atención a la población que solicita un bien o servicio, a través de la implantación de procedimientos sencillos y trámites rápidos.<sup>47</sup>

## Bibliografía

- A. F. Stower, James y Wankel, Charles, *Administración*, Prentice Hall, Hispanoamericana, S. A., tercera edición, México, 1989.
- Bravo Ahuja, Víctor E., (Coordinador), *Ensayos Sobre la Modernidad Nacional: Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública*, DIANA, primera edición, México 1989.
- Carrillo Castro, Alejandro, *La Reforma Administrativa; Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971)*. Tomo I, México, 1985.
- Carrillo Castro, Alejandro, *La Reforma Administrativa; Evolución de la Reforma Administrativa (1971-1979)*. Tomo II, México, 1980.
- Carrillo Castro, Alejandro, *Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Refrma de la Administración Pública*: Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, México, 1981.
- Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología y Administración*, Ed. Limusa, México, 1ª. Reimpresión, 1986.
- Castelazo, José, *Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública I; Cuadernos de Política y Administración*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C, México 1982.
- Centro de Investigación para el Desarrollo, *Infraestructura y Desincorporación: fundamentos para el desarrollo*, Diana, México, 1990.
- Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., et. al., *Sectorización de la Administración Pública*, Colección Textos y Conferencias No. 1, México, 1977.
- E. Porter, Michael, *La Ventaja Competitiva de las Naciones*, Ed. Vergara, Buenos aires Argentina, 1991.
- Flores Caballero, Romeo, *Administración y Política en la Historia de México*, INAP, México 1981.
- Fernández Santillán, José, *Temas sobre Teoría de la Administración Pública*, UNAM, México 1981.

Guerrero Orozco, Omar, *El Estado en la Era de la Modernización*, Plaza y Valdés, México, 1992.

Guerrero Orozco, Omar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*: cuaderno 2, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, México, 1976.

Guerrero Orozco, Omar, *Teoría Administrativa del Estado*, Textos Universitarios en Ciencias Sociales, OXFORD University Pres. primera edición, México.

Hammer, Michael y James Champy, *Reingeniería*, Ed. Norma, México, 1994.

Kaplan, Marcos, *Estado y Sociedad*, Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, segunda reimpresión, México, 1983.

Klisberg, Bernardo, *Como Transformar al Estado*, Fondo de Cultura Económica, México 1989.

López Portillo, José, *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, IEPES, México, 1976.

Luarca Díaz, Ana Luisa, *El Sector Paraestatal en México y su Privatización*, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, México, 1989.

L. Mancanelli, Raymond y M. Klein, Mark, *Como Hacer Reingeniería*, Ed. Norma, México, 1995.

Pardo, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México*, Instituto Nacional de Administración Pública/Colegio de México, México, 1992.

Pardo, María del Carmen, (Coordinador), *Teoría y Práctica de la Administración Pública Mexicana* -lecturas básicas- Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992.

Pichardo Pagaza, Ignacio, *Diez Años de Planificación en la Administración Pública en México*, Instituto de Administración Pública, México, 1972.

Ruiz Massieu, José Francisco, y Lozano Hernández Wilfrido, *Nueva Administración Pública Federal*, Tecnos, México 1978.

Sánchez González, Juan José, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1998.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *La Administración Pública Contemporánea en México*, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México 1994.

Tamayo, Jorge; Zedillo, Ernesto; Aguilar, Luis, et. al. *Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, INAP, México, 1990.

Unidad de la Crónica Presidencial, *Las Razones y las Obras; Crónica del Sexenio 1982-1988*, Fondo de Cultura Económica, México

Unidad de la Crónica Presidencial 1988-1994, *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, Síntesis e Índice Temático*, Presidencia de la República, Fondo de Cultura Económica, México.

Uvalle Berrones, Ricardo, *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*; Universidad Autónoma del Estado de México e Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., 2ª. Edición, México 1998.

Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública No. 100, *La Administración Pública Mexicana ante el Futuro*, México, 1999.

Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública No. 91, *Ensayos Sobre la Nueva Administración Pública*, México, 1996.

Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública No. 89, *Reflexiones Sobre Administración Pública*, México, 1995.

Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública No. 82, *Modernización de la Administración Pública*, México, 1992.

Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública No. 81, *La Modernización Bancaria y Financiera*, México, 1991.

Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública No. 73, **Tamaño de la Administración Pública**, México, 1989.

Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública No.65/66, **Simplificación Administrativa** México, 1986.

Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública No. 27, México, 1975.

Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos, **La Administración Pública del Estado Federal Mexicano; Marco Global Administrativo del Gobierno Federal**, libro primero, Colección Lineamientos No. 6, México, 1982.

Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos, **La Administración Pública del Estado Federal Mexicano; Programas Específicos y sus Lineamientos de Acción**, libro segundo, Colección lineamientos No. 7, México, 1982.

Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos, **Guía Técnica para el Análisis y Desarrollo Institucional de las Organizaciones Públicas**, Colección Guías Técnicas, Serie Organización y Métodos No. 1, México, 1981.

Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos, **Actas del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Apoyo a la Coordinación Sectorial 1980-1982**.

Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos, Boletín de Estudios Administrativos No. 16 México, 1980.

Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos, **Base legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal**, Colección lineamientos No. 3 México, 1979.

Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos, Boletín de Estudios Administrativos No. 15 México, 1979.

Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos, **Empresas Públicas**, Colección Seminarios No. 7, México, 1978.

- Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos, Boletín de Estudios Administrativos No. 10, México, 1978.
- Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos, *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*, Colección Fuentes, Serie A, Documental No. 4, México, 1977.
- Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos, *Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal*, Colección Lineamientos No. 1, México, 1977.
- Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana (CAP 1967)*, Colección Fuentes, Serie A, Documental No.1, México, 1977.
- Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos, *Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal*, México, 1977.
- Presidencia de la República; Dirección General de Estudios Administrativos, Boletín de Estudios Administrativos No. 9, México, 1977.
- Presidencia de la República; Dirección General de Estudios Administrativos, Boletín de Estudios Administrativos No. 8, México, 1977.
- Presidencia de la República; Dirección General de Estudios Administrativos, Boletín de Estudios Administrativos No. 5, México, 1977.
- Presidencia de la República; Dirección General de Estudios Administrativos, Boletín de Estudios Administrativos No. 4, México, 1977.
- Presidencia de la República; Dirección General de Estudios Administrativos, Boletín de Estudios Administrativos No. 2, México, 1977.
- Presidencia de la República; Dirección General de Estudios Administrativos, Boletín de Estudios Administrativos No. 1, México, 1977.

Presidencia de la República; Dirección General de Estudios Administrativos, *La Reforma Administrativa Federal; Función Participativa*, Colección Fuentes, Serie A, Documental No. 3 México, 1976.

Secretaría de la Presidencia-Secretaría del Patrimonio Nacional *México a través de los informes presidenciales; El Sector Paraestatal*, México, 1976.

## Jurídico legislativa

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Leyes y Códigos de México

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado  
Colección Porrúa 3a. edición, Porrúa, México, 1975.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal  
D.O 29-XII-1976; modificaciones y adiciones del 8-XII-1978  
4-I-1982, 11-I-1982 y 21-II-1992.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal  
D.O 31-XII-1976; modificaciones y adiciones del 30-XII-1977  
31-XII-1979, 30-XII-1980 y 11-I-1982.

Ley General de Deuda Pública  
D.O 31-XII-1976.

Ley de Planeación  
D.O 5-I-1983.

Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal  
D.O 31-XII-1970.

Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal  
D.O 31-XII-1979.

Ley de Obras Públicas  
D.O 30-XII-1980.

Ley Federal de Entidades Paraestatales  
D.O 14-V-1986; modificaciones y adiciones del 24-VII-1992,  
24-XII-1996 y 23-I-1998.

**Reglamentos**

de la Ley de Entidades Paraestatales  
D.O 26-I-1990; modificaciones y adiciones del 7-IV-1995,

**Acuerdos**

Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal a que se refiere este Acuerdo, se agrupan por sectores en el efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina. D.O 3-IX-1982.

Acuerdo por medio del cual se da a conocer que corresponde a la Secretaría de la Presidencia llevar a cabo visitas periódicas en materia de reforma Administrativa, así como elaborar los diagnósticos necesarios. D.O 16-IV-1974.

Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las Reformas administrativas del Sector Público Federal D.O 28-I-1971.

Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos. D.O 3-I-1977.

**Documentos Normativos**

Lineamientos que deben observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en sus programas de Reforma Administrativa.

Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal.