



**Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**



**ADMINISTRACION PUBLICA Y ESTRATEGIAS  
DE REFORMA DE MEXICO**

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

**PRESENTA**

**FRANCISCO DOMINGEZ GUTIERREZ**

**ASESOR: RIGOBERTO LEON BERBER**

**Ciudad Universitaria, MEXICO, DF. 2005**



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.

## INDICE

	PAG.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>1. LA REFORMA DEL ESTADO COMO PROCESO DE CAMBIO Y TRANSFORMACION</b>	<b>11</b>
1.1 El papel del Estado en el Entorno Económico – Social	11
1.2 Análisis de la Gestión Pública y Reformas en las Estructuras Gubernamentales	16
1.3 Globalización y Administración Pública	29
<b>2. ANTECEDENTES DE LOS PROCESOS DE REFORMA EN LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO Y EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA</b>	<b>34</b>
2.1 La Reconstrucción Económico–Social y Organización Gubernamental (1910-1940)	37
2.2 Creación, Desarrollo y Evolución de las Estructuras Gubernamentales (1940-1970)	41
2.3 La Institucionalización de los Procesos de la Reforma Administrativa (1965-1970)	48
2.4 Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal (1970-1976)	50

<b>3 REFORMA ADMINISTRATIVA Y TRANSFORMACIÓN ESTATAL 1976-1982</b>	<b>54</b>
3.1 Política Económica y Desequilibrios Estructurales (1976-1982)	54
3.2 Plan Global de Desarrollo 1980-1982	58
3.3 Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal	60
3.3.1 Objetivos Generales y Específicos	62
3.3.2 Etapas	66
3.3.3 Sectorización	68
<b>4 CAMBIO INSTITUCIONAL Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 1982-2000</b>	<b>73</b>
4.1 Cambio Estructural y Modernización Administrativa	74
4.2 Reordenación Administrativa y Redimensionamiento Estatal (1982-1988)	78
4.2.1 Reordenación Administrativa y Redimensionamiento Estatal (1982-1988)	82
4.2.2 Evaluación	83
4.3 Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994)	88
4.4 Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP, 1995-2000)	93
4.4.1 Modernización Integral y Renovación de la Gestión Pública	94

<b>5. INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL COMO ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN 2000-2004</b>	<b>106</b>
5.1 Aspectos Generales y Estructura de la Innovación Gubernamental	106
5.2 El Modelo de la Innovación Gubernamental	110
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>114</b>
<b>BIBLIOHEMEROGRAFIA</b>	<b>124</b>

## **INTRODUCCIÓN**

En México, como en muchos países del orbe, en la búsqueda de alternativas para superar las difíciles condiciones sociales, existe la coincidencia generalizada de atribuirle un papel central al Estado, ya que éste es el encargado en la atención de los grandes problemas nacionales y es garante para la resolución de los aspectos capitales de esos problemas, tales como el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, la definición e integración efectiva de la economía, la maximización de las exportaciones, la racionalización cabal de las importaciones en el nuevo contexto de la mundialización, el desarrollo de tecnologías, además de la responsabilidad histórica que tiene el mismo Estado en la promoción, establecimiento y consolidación de la democracia. En efecto el reto fundamental, es demostrar la capacidad para acometer con éxito las grandes tareas nacionales, y para ello se requiere contar con un Estado eficiente, capaz de crear y fomentar el uso de mecanismos y cauces que faciliten la participación auténtica de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto en los procesos de gestión pública.

Con base en estas consideraciones generales, se puede advertir la gran responsabilidad que tiene el Estado en la consecución de los objetivos nacionales; así, desde este enfoque podemos considerar la modernización administrativa como una de las opciones e instrumentos de importancia para el cumplimiento de las funciones que competen al Estado, a fin de realizarlas con eficiencia y eficacia, respondiendo a las demandas y necesidades sociales.

Los esfuerzos en la esfera de reforma y/o modernización administrativa no son recientes, se pueden señalar intentos importantes para transformar la administración pública desde el siglo XIX; sin embargo, durante décadas las políticas en este rubro tuvieron serias limitaciones y grandes dificultades para superar los

enormes obstáculos y resistencias presentadas por ciertos grupos que anteponen sus propios intereses; así, también se deben considerar los avances y logros, que aunque en forma gradual, han sido importantes y trascendentes en la realización de reformas profundas, orientadas a garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas al gobierno, de manera clara, transparente, equitativa y democrática, con una cada vez mayor participación de la sociedad.

Por estas razones, podemos afirmar que el asunto de la “racionalidad administrativa no es nuevo y se ha convertido en un imperativo de toda la tierra, pero las circunstancias y la velocidad de los cambios no son las mismas”,<sup>1</sup> porque la administración pública de las naciones demanda soluciones e innovaciones rápidas, racionales y con una orientación adecuada. Es por ello que la reforma administrativa ha tenido una importancia central dentro de los programas de gobierno, sobre todo para los países en desarrollo porque ven en dicha reforma un instrumento coadyuvante fundamental para alcanzar las metas y lograr los objetivos, sustentados en normas y principios políticos y jurídicos que legitimen su quehacer.

Considerando que las sociedades viven en constante cambio y movimiento, el aparato y mecanismos administrativos deben adaptarse a las condiciones y necesidades que dichos cambios van registrando en cada uno de los ámbitos donde se desenvuelve la sociedad, a fin de garantizar la convivencia regida por un “Estado de derecho”.

Así, podemos encontrar que a principios del siglo pasado, nuestro país experimentó grandes movimientos sociales que demandaban apertura política, mejora económica, respeto de sus derechos, plasmados en la Constitución Política de 1917, equidad en la

---

<sup>1</sup> Waterson, Albert. *Planificación del Desarrollo. Lecciones de la Experiencia*, México, 1986, Edit. Fondo de Cultura Económica. p.28

distribución de los recursos, apego de las acciones de gobierno y a la norma jurídica que las sustenta, entre otras cosas.

Dichos movimientos llegaron a rebasar a las instituciones y hasta desconocer a sus gobernantes, recurriendo incluso, a la lucha armada. Las reformas se hacían cada vez más necesarias a fin de lograr mantener una estabilidad económica, política y social que permitiera a los gobiernos en turno llevar al país hacia un crecimiento estable y permanente.

La revolución científica, tecnológica e industrial, genera entre la sociedad un dinamismo acelerado, lo que demanda a su vez una modernización administrativa que responda de manera eficaz y eficiente a esa dinámica, constante y permanente; en México, la reforma administrativa se ha presentado desde entonces con altibajos en el devenir de los años, pero de manera mas insistente en las últimas tres décadas, como respuesta a los cambios radicales que han caracterizado al mundo en dicho periodo.

Por lo tanto, la presente investigación contiene en su primer capítulo los aspectos conceptuales relativos al Estado y cómo se ha dado el desarrollo de la administración pública y su participación en los diferentes entornos del quehacer económico, social y político. Del mismo modo, se menciona también la trascendencia que reviste la reforma del Estado, ya que ésta conlleva innovar el comportamiento de las instituciones, que son las que interactúan con la sociedad en el intercambio de bienes y servicios y en las acciones necesarias para propiciar el cambio al interior de la estructura gubernamental. Se hace referencia también al alcance que tiene el objetivo de la gestión pública, misma que procura colaborar de manera integral en la eficiente realización de las acciones que emprenda cualquier instancia administrativa, porque con ella es posible tener un control del desarrollo de las tareas para

garantizar que las mismas se ejecuten en congruencia con las atribuciones, programas, objetivos y metas institucionales.

Asimismo, se expone como ha sido el desenvolvimiento y acción del gobierno para ampliar su actividad y desarrollar sus capacidades, pero sobre todo para lograr sus objetivos. Por ello, es importante considerar el aporte de la gestión pública en la promoción de la eficiencia y eficacia para la obtención de mejores resultados, porque es indudable que ha jugado un papel importante también en la transformación de la administración pública, después de concluida la Revolución Mexicana, pues a partir de entonces se ha procurado con mayor insistencia que los cambios en las estructuras gubernamentales respondan a los retos a que se ha enfrenta el Estado.

El segundo apartado, denominado “Antecedentes de los Procesos de Reforma en los Programas de Gobierno y Evolución de las Instituciones de la Administración Pública”, se abordan con mas detenimiento los aspectos relevantes de los procesos de reforma y modernización administrativa a partir de 1910, además de hacer mención de los cambios que fueron indispensables para reformar la administración pública y garantizar que el Estado pudiera desempeñar su papel central en el esfuerzo de reconstrucción nacional.

Asimismo, continúa analizando la importancia de la modernización administrativa desde la década de los cuarenta, que se caracterizó por la adopción de políticas de industrialización para promover el desarrollo en nuestro país. Se hace referencia en este punto, que a partir de 1940 y hasta 1960 la reforma administrativa fue un elemento adicional a la estabilidad política y al desarrollo económico, por lo que las reformas en la estructura gubernamental se supeditaron a estos imperativos. En 1958, la creación de la

Secretaría de la Presidencia marcó los criterios, además de los lineamientos jurídico-administrativos que sustentaron la reforma administrativa; así, en 1965 se crea la Comisión de Administración Pública con el fin de coordinar y promover a nivel institucional el citado proceso de modernización del Ejecutivo Federal.

Para 1970, la intervención del Estado en la economía creció de manera significativa, fue necesario reorganizar la estructura del gobierno de acuerdo con este nuevo esquema, por lo que, además de impulsar esfuerzos de programación y coordinación, formó parte importante del proyecto político vigente; culminó esta etapa con la publicación del documento: "Las Bases del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976".

La tercera parte del trabajo está orientada a analizar las experiencias de la reforma administrativa durante la administración de José López Portillo, asunto sobre el que ya había expresado su interés desde que era titular de la Comisión de Administración Pública, y siendo presidente de la República ordenó la realización de los trabajos necesarios para impulsar un proyecto modernizador y novedoso que permitió la reestructuración del sector público en su conjunto, al incorporar criterios de organización sectorial, sustentando las modificaciones con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Con la nueva estructura, la burocracia adquirió un poder notable, por lo que se pensó en la modernización administrativa como un recurso que podría cohesionar mejor la gestión pública, es decir, con ello se dan los primeros intentos por institucionalizar la simplificación, la regularización, racionalización y equilibrio de las decisiones públicas.

El cuarto capítulo describe la importancia que adquirió la modernización administrativa en el proyecto gubernamental para

promover el desarrollo, considerando el periodo que abarca del año de 1982 al 2000. Al iniciar su mandato Miguel de la Madrid, manifestó su desacuerdo con las políticas adoptadas en materia de modernización de su antecesor, mostrando interés por vincular los programas de reordenación administrativa y vislumbró la necesidad de implantar un servicio civil de carrera, además de la importancia que le otorgó a la evaluación en la ejecución de los programas gubernamentales como proceso de retroalimentación de la planeación.

Posteriormente, se comentan los criterios trazados en la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, quien dio continuidad a las políticas establecidas en el régimen de Miguel De La Madrid para lograr la recuperación económica del país, controlar la inflación, reducir el gasto público, estimular la inversión extranjera y el libre comercio. Sin embargo, la modernización administrativa no fue nunca un proyecto vital para este mandatario; la estructura gubernamental no se modificó ni existieron nuevos lineamientos para conocer el manejo de los programas. Lo notable en la administración de Salinas, es que hubo flexibilidad en el manejo de los objetivos y metas, mismos que se diseñaron de manera agregada y se inscribieron en el Plan Nacional de Desarrollo, de 1988.

Por otra parte, la modernización administrativa en el periodo Zedillista procuró instrumentar cambios y avances novedosos y vanguardistas en los ámbitos social, tecnológico y comercial, que influyeron en los acelerados procesos de globalización y obligaron a los protagonistas a conformar una administración pública innovadora. Como resultado de esta intención se puso en marcha el Programa de Modernización Administrativa (PROMAP 1995-2000) con el propósito de constituirlo en un verdadero instrumento imprescindible de promoción para que el sector público atendiese

con oportunidad y calidad las demandas de la población así como hacer eficientes y productivas las instituciones públicas y lograr que los servidores públicos actuaran con eficiencia; por tal motivo, una de las estrategias fundamentales de esta administración se dio con la incorporación del concepto de calidad para el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

Finalmente, el quinto capítulo aborda algunos aspectos relativos a la Innovación Gubernamental como estrategia de cambio y modernización en el régimen de Vicente Fox, llamado "gobierno del cambio". Así en el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental (MEIG), se inscribe el diseño y promoción de un nuevo paradigma, que se basa en diversas tendencias y esquemas de decisión administrativa ya instrumentados en el régimen de Ernesto Zedillo y de modelos de calidad en el servicio que han sido exitosos en otros países. El MEIG es una combinación de teorías, disciplinas, esquemas y tendencias de diversos tipos, así como la incorporación del concepto de políticas públicas en el entorno mundial. Por tal razón, el programa de referencia se propuso lograr una administración pública competitiva, honesta y ordenada, que actuando por resultados, siendo transformadora de su propia realidad.

## 1. LA REFORMA DEL ESTADO COMO PROCESO DE CAMBIO Y TRANSFORMACIÓN

### 1.1. El Papel del Estado en el Entorno Económico y Social.

El Estado es, por condición, la forma y representación, abstracta y simbólica de la sociedad, del poder y del bienestar público. Es la expresión política de la forma en que la sociedad se organiza en un periodo establecido, y está a su vez determinado por el conjunto de formas específicas en que se constituye el todo social. Por lo tanto, el Estado es la expresión abstracta de su organización política.

La función del Estado en la sociedad es crucial, pues además de concentrar y dirigir las relaciones sociales, es la expresión del derecho, de los aparatos de gobierno, de los que depende la actuación de éste y del beneficio colectivo.<sup>1</sup>

El Estado es entonces, una institución vital en cualquier sociedad moderna. Resulta difícil entender la complejidad de las sociedades actuales y de sus instituciones sin el poder dinámico del Estado. Por lo tanto, desde cualquier perspectiva que se le estudie, el resultado será que su acción tiene gran trascendencia por sus cualidades, características y actuación, independientemente de la sociedad de que se trate.

Bajo estas consideraciones generales, el Estado se debe entender como una organización institucional por excelencia, que tiene el poder y la autoridad de generar, definir y establecer los criterios que tutelan las reglas y normas de carácter político y socioeconómico.

---

<sup>1</sup> Laurell, Asa Cristina. "Regímenes de política social y satisfacción de necesidades sociales", en: Calva, José Luis, et. al. **Funciones del Estado en el Desarrollo Económico y Social**. México, 1996. Ed. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Zacatecas y J. P. pp. 91-93.

En síntesis, *“...el Estado es una organización institucional, autónoma y con amplia capacidad de generar iniciativas económicas y políticas. Es una estructura en la cual se encuentran presentes simultáneamente sus aspectos organizacionales y funcionales. Los elementos organizacionales son la base más estable y permanente, es decir, la estructura orgánica del Estado, en la cual se desenvuelven dinámicamente los elementos funcionales, son pues, las funciones estatales, que cambian más rápidamente que su estructura orgánica”*.<sup>2</sup>

Desde esta perspectiva se puede afirmar entonces que el concepto de Estado puede ser entendido como una institución que organiza y dirige a la sociedad y que reúne a todas las organizaciones con el objeto de establecer el dominio legítimo a través de la ordenación, regulación y orientación de las fuerzas de producción con base en el derecho. También el Estado ha desempeñado un papel decisivo en la formación activa del capital, construcción de obras, producción de bienes y servicios, y sobre todo, en la distribución de la riqueza social.

Asimismo, es posible que se organice como nación, país y vida pública, se erija asimismo como el responsable de la sociedad en su conjunto, además de ser garante de la seguridad y estabilidad de las instituciones y organizaciones sociales, gracias a la definición de un orden constitucional cuya base son las leyes, normas, reglamentos y políticas que permiten la armonía entre el gobierno, sus instituciones y la sociedad. Es decir, aún cuando tiene una hegemonía sobre la sociedad, sus poderes están acotados, como lo señalan los sustentos jurídicos y filosóficos del “Estado de derecho”.

---

<sup>2</sup> Ayala, Espino, José Luis. **Límites del Mercado, Límites del Estado**. México, 1992. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. p. 14.

Con base en estos criterios, es posible advertir como ha sido la evolución del Estado, pues *“la vida contemporánea se inscribe en la mejor tradición de los postulados del liberalismo. El Estado en nuestros días es una herencia cultural, política e institucional definida por las aportaciones más conspicuas del pensamiento liberal. Sus reformas, modernización o reestructuración no han perdido de vista su constitucionalidad ni han renunciado a sus fines sociales inherentes”*.

*“El Estado transita de un modo de vida a otro. Así, es posible ubicarlo antes y después de las revoluciones políticas. A partir de éstas, se proyecta como una institución indispensable para la sociedad y políticamente imprescindible para construir y fortalecer todo el orden institucional. Los fines del Estado relacionados con la vigencia de las libertades públicas y el logro del bienestar social en los marcos de la democracia participativa y representativa no se han evaporado. Son proclamados y ejercidos por los ciudadanos y salvaguardados por el Estado para que la vida pública y social sean creativas, sanas y robustas”*.<sup>3</sup>

Por tal razón, el Estado tiene la capacidad de organizar y crear condiciones de vida a través de la instrumentación de políticas públicas en materia económica y social procurando el acceso a los bienes y servicios, tales como alimentación, salud, vivienda, educación, trabajo, cultura y recreación, entre otros, ya sea de manera directa o fomentando y regulando la producción y distribución de dichos bienes por particulares. Para alcanzar estos beneficios, también debe instrumentar y definir la estructura y organización del poder y establecer objetivos viables, que

---

<sup>3</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**. Toluca, Estado de México, 1997. Ed. IAPEM. p. 34.

garanticen, en la mayor medida posible, el cumplimiento de las funciones que le competen.

Pero el Estado, por su propia condición, tiene que actuar de acuerdo con la transformación de su entorno; por tal razón, resulta de capital importancia su participación en las reformas institucionales, pues gracias a ello es posible corregir las ineficiencias en el ámbito de la administración pública. Las reformas son el resultado de la aplicación de programas de gobierno para superar los rezagos en lo relativo a la complejidad de la economía y del mercado; en política, es deseable que la sociedad sea abierta y participativa en los asuntos de gobierno, a fin de promover y ampliar los procesos democráticos, garantizar las libertades públicas, proponer nuevos esquemas, de bienestar social, reconocidos como derecho y no presentarlos como dádiva de un Estado paternalista.

Los citados esquemas deben replantearse y vislumbrar estrategias y alternativas para que el gobierno contribuya al establecimiento de sistemas y redes de comunicación no sólo para brindar oportunidades de satisfacción de necesidades sociales y ampliar su cobertura sino también para trazar las relaciones con la sociedad; elementos que contribuyen a garantizar una corresponsabilidad que propicie la igualdad, la equidad y un auténtico compromiso social.

*Por lo anterior, "pese a la privatización y al fracaso de algunos gobiernos de lograr el bienestar para sus sociedades y la estabilidad social, está demostrado que las funciones del Estado están cambiando en lugar de disminuir. Los Estados-nación, funcionan para atender muchas de sus necesidades, y los dirigentes estatales deben responder a esas demandas, habida cuenta de que la ola democratizadora mundial obliga a que los regímenes políticos se vuelvan más receptivos y participativos y sujetos a la evaluación ciudadana y al refrendo del sufragio universal. Por ejemplo, el Estado sigue interviniendo de manera decisiva en el amplio abanico*

*de programas que buscan promover el crecimiento económico, atender las necesidades básicas de los ciudadanos más necesitados, regular al sector privado, conformar las pautas de migración y garantizar la seguridad de los ciudadanos frente a la delincuencia y a las contingencias naturales, lo que también se llama procura existencial. En cada uno de estos terrenos, una administración pública efectiva, eficiente y de calidad puede acrecentar la eficacia de las políticas estatales”.*<sup>4</sup>

En conclusión, el Estado regula y promueve, mediante políticas públicas, ajustes y reformas, es “*el prototipo del Estado comprometido con las libertades públicas, la igualdad de las personas, grupos e instituciones, la democracia política y la justicia distributiva. Su perfil organizativo, estructural y funcional responde a los procesos históricos y estructurales que son el resultado de problemas y contradicciones que permiten avanzar por los derroteros del bienestar, la productividad y la competencia. Sus instituciones fundamentales dadas por el gobierno y la administración pública deben ser capaces para responder a las exigencias públicas, los conflictos políticos, el imperativo del bienestar social e individual y a los factores competitivos que reorganizan el planeta...*”.<sup>5</sup>

## **1.2. Análisis de la Gestión Pública y Reformas en las Estructuras Gubernamentales.**

El Estado tiene la capacidad y autoridad para tomar un conjunto de decisiones con la finalidad de propiciar la cohesión y organización social necesarias para mantener su hegemonía sobre la sociedad y

---

<sup>4</sup> Campuzano Paniagua, Gabriel. Ernest Forsthoff: “La administración moderna de la procura existencial”. México, 1999. en: **Textos Clásicos comentados para un fin de siglo**. Coedición de varias Universidades y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 381.

<sup>5</sup> *Ibid*, p. 150.

preservar así al sistema en su conjunto a través de sus instituciones.

Sin embargo, algunos autores plantean<sup>6</sup> que la función del Estado, a través de la administración pública, no es sólo la de dominar, o mejor dicho, la de actuar en función de los intereses y de establecer una estructura de mediación y regulación de las relaciones sociales, sino en donde se puede advertir el vínculo del Estado con el gobierno. Por lo tanto, se puede afirmar que el Estado se materializa en la administración pública, ya que ésta se encarga, a través de las instituciones públicas, de hacer operativas las políticas que se conciben en la esfera del poder estatal.

Bajo esta perspectiva, el Estado genera decisiones superiores y su estructura institucional que es la administración pública, parte del principio de la estructura organizacional-social, como instrumento ejecutor de las decisiones superiores. Este enfoque, concibe a la administración pública como parte del Estado y por tanto en ella se materializa el proceso de desarrollo; *así, la administración pública es acción gubernamental, es dinámica, movimiento continuo. El gobierno es el proceso conductivo del Estado que concreta las relaciones de dominación, explotación, tutela y servicio inherentes al mismo; es la fuente de orden y voluntad política, es la administración pública cuando desempeña las funciones involucradas en la movilización, organización y dirección de hombres y recursos para lograr los cambiantes objetivos del Estado; esto es, la práctica y la actividad continua, coordinada, sincronizada, de decisiones políticas generales a través de medios*

---

<sup>6</sup> Dimock, Marshall y Dimock, O., Gladis. **Administración Pública**. Capítulo 3. México, 1967. Unión Tipográfica Editorial Hispanoamericana. Guerrero, Omar. **Teoría administrativa de la ciencia política**. Capítulo I, México, UNAM, 1982; Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**. Capítulos 3 y 4. México, 1982. Ed. Porrúa.

*específicos. La distinción entre política y administración no es sólo una separación funcional, sino también una correlación temporal; es decir, una diferenciación de momentos: decidir primero y practicar después.*<sup>7</sup>

Como se puede ver, el desarrollo de la administración pública ha sido el resultado de la participación permanentemente creciente del Estado en los diferentes entornos del quehacer económico, social y político. Por ello, se ha insistido en que uno de los aspectos de la reforma del Estado conlleva innovar el comportamiento de las instituciones, ya que son éstas las que interactúan con la sociedad pues existe intercambio de bienes y servicios, y sobre todo, gobernar en beneficio de ésta, además, la citada reforma del Estado representa la solidez y permanencia del régimen político conformado por los principios e instituciones que propician la asociación, participación e integración de grupos, quienes, con base en los postulados de la sociedad moderna, gozan de libertades y derechos, tienen más y mejores alternativas de progreso y, desde luego, de mejorar su calidad de vida.

Con base en estas observaciones generales que precisan la relación e importancia de Estado-gobierno, puede verse que la participación del Estado es decisiva en el desenvolvimiento y acción del gobierno, pero para ampliar su actividad y desarrollar sus capacidades y, desde luego, cumplir con sus cometidos; resulta indispensable considerar, como ya hemos apuntado, la aportación de la gestión pública para la obtención de resultados.

El término gestión emana de tres conceptos: uno de la ciencia de la administración de Frederik W. Taylor; otro de la doctrina de administrar, definida por Henry Fayol, y posteriormente del término dirección; de estas tres ideas surge el vocablo gestión, que consiste

---

<sup>7</sup> Guerrero, Omar. **Teoría administrativa...** ob. cit, p. 102.

en utilizar lo mejor posible el conjunto de medios puestos a disposición de la dirección como instrumento fundamental para conseguir objetivos determinados.

Posteriormente, se han desarrollado diversas concepciones alusivas al citado tema como las de Manuel de la Hoz, quien define la gestión como “una actividad que de manera dinámica e integral otorga congruencia a la operación realizada por cualquier ente administrativo a lo largo del tiempo”.<sup>8</sup> Esta idea expresa con claridad que el objetivo de la gestión es colaborar de manera integral para la eficiente realización de las acciones que emprenda cualquier instancia administrativa. Este enfoque nos permite admitir que gracias al análisis de gestión es posible realizar un seguimiento y control programático por medio del cual se obtiene información veraz, oportuna, deseable y suficiente sobre el desarrollo de las tareas que se realizan conforme a programas concretos, y que constituye en sí un elemento indispensable para la toma de decisiones que permitan el cumplimiento óptimo de atribuciones, objetivos y programas.

De acuerdo con esta visión el análisis de gestión, no sólo se admite como un conjunto de tareas orientadas a vigilar el cumplimiento de los objetivos y metas y a controlar el avance de los programas y actividades, sino que también constituye un instrumento de planeación y evaluación; de conformidad con estas reflexiones, el análisis de gestión procura:

- Apoyar el cabal y óptimo cumplimiento de funciones y atribuciones institucionales y organizacionales;

---

<sup>8</sup> Hoz González, Luis Manuel de la. **Breves consideraciones para la instauración de un sistema nacional de información**. México, 1978. Tesis de Licenciatura, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM. p. 26.

- Controlar el desarrollo y avance de los programas, actividades y tareas, con base en los objetivos y metas, considerando la eficiencia y la eficacia con que se realizan;
- Proporcionar la información veraz que apoye la toma de decisiones en todos los niveles jerárquicos;
- Fortalecer los mecanismos de coordinación a nivel institucional;
- Detectar las desviaciones y problemas en el desarrollo de las tareas administrativas, a fin de que se adopten las medidas correctivas pertinentes”.<sup>9</sup>

Siguiendo los criterios delimitados, se puede subrayar la trascendencia del concepto, con respecto al vínculo de la gestión pública y la noción de gobierno. Aquí, la gestión pública se realiza considerando los valores, necesidades y objetivos de la vida pública, para lo cual se deben contemplar las condiciones como el territorio, densidad demográfica, actividad económica, política y social y la voluntad institucional, para lograr su estabilidad. En esa virtud la gestión pública le permite al Estado innovar y mejorar su organización con el propósito de atender las demandas ciudadanas, especialmente en la sociedad moderna, en donde se da la democracia y en consecuencia la pluralidad.

Además del logro de una adecuada organización y modernización del nivel institucional, se debe señalar el aspecto relativo a la racionalización del poder, al ser este elemento fundamental porque comprende la parte de las atribuciones y decisiones del Estado, y por lo tanto, es más importante que el relativo a la eficiencia de la organización de la administración pública. *“Un Estado reformado depura sus zonas administrativas y atiende más de cerca su gestión*

---

<sup>9</sup> Yáñez Garrido, Luis Anselmo y Rodríguez Jiménez, Samuel. **Planeación del Desarrollo y Análisis de Gestión en la Administración Pública**. México, 1996. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. p. 28.

*pública. La administración de la sociedad es vital siempre y cuando se sustente en procesos de gestión ágiles, efectivos, indispensables y estratégicos. Si, por el contrario, la administración pública continúa desarrollando sus actividades con burocratismo, rigidez, sobre-dilatación y excesiva omnipresencia, es evidente que los procesos de gestión pierdan efectividad. “La nueva gestión pública...reconoce y destaca que no es ajena a las cuotas de poder, los diversos conflictos como: tensiones, conflictos, desigualdades... A pesar de ellas, debe asegurar la lógica de su eficacia, pues no le es dado a un Estado ni a sus instituciones de gobierno, señalar restricciones de entrada, cuando son inherentes a sus relaciones de poder”.<sup>10</sup>*

En conclusión, la gestión gubernamental cumple con las funciones de organización, coordinación, dirección, evaluación y control, con base en la misión y visión de los organismos y dependencias del aparato administrativo del Estado.

Sin embargo, aún cuando en apariencia el término se ciñe exclusivamente a la organización y definición de las estructuras administrativas y a los resultados de su eficacia, si analizamos estas afirmaciones, también es posible admitir que los cambios en la gestión pública repercuten invariablemente en la política y en consecuencia en la reforma del Estado. De acuerdo con Aguilar Villanueva, el aparato gubernamental ha sufrido alteraciones en sus estructuras, al afirmar que “es evidente que la gestión pública ha jugado un papel primordial en la transformación del Estado, sobre todo después de la Revolución Mexicana, pues se ha buscado

---

<sup>10</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. **Las Transformaciones del...**, p. 53.

siempre que los cambios en las estructuras gubernamentales respondan a los desafíos del Estado”.<sup>11</sup>

Al respecto en su artículo “Gestión Gubernamental y Reforma del Estado”, el autor de referencia sostiene que el entorno económico-social ha influido decisivamente en la transformación gubernamental. Así el artículo de referencia, hace entre otras, las siguientes consideraciones:

- La centralización del poder, es decir, el predominio del nivel federal sobre el estatal y municipal, pues los asuntos, señala, eran considerados de carácter nacional.
- Las decisiones gozaban de amplio margen de discrecionalidad y autonomía. El Estado entonces tiene que definir su política y su agenda de gobierno para atender las demandas sin el consenso de los ciudadanos y la participación social en la solución de problemas.
- Un aspecto fundamental de la gestión pública ha sido la fuente primera de la legitimidad del gobierno, en tanto que éste asegura la prestación de bienes y servicios y responde a las demandas de los diversos grupos de la sociedad. Este elemento fué decisivo para mantener el poder de manera legítima, pues los grupos de ciudadanos tienden a ser más receptores de bienes y servicios que oferentes; que apoyan al gobierno con su voto, su contribución fiscal y el respeto a las leyes y al sistema jurídico. La política de masas, concluye, fue la piedra angular del sistema administrativo.
- El resultado de esta forma de gestión, fue la búsqueda de consenso y apoyo para las acciones públicas (comunidad y

---

<sup>11</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. “Gestión Gubernamental y Reforma del Estado”. En: **Cambio Político y Gobernabilidad**. México, 1992. Edit. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C. – CONACYT. pp. 131-147.

gobierno). Para cumplir con este cometido se instrumentaron políticas de desarrollo y de bienestar social en cuya actividad también tuvo una intensa participación el sector paraestatal. Con la adopción de esta política la administración pública cayó toda del lado gubernamental y propició la subordinación de los ciudadanos. El asunto aquí, es que prácticamente no existe diferencia entre lo gubernamental y lo público.

- El tema económico, en la evolución de la gestión pública adquiere relevancia, en tanto que es una influencia decisiva en la regulación de las actividades económicas, sobre todo en la etapa de transición, de una economía tradicional a una industrial. Las actividades económicas incluyen no sólo la protección y fomento del capital, sino también las relativas a las remuneraciones y compensaciones de los trabajadores. Capital y trabajo, cámaras empresariales y organizaciones sindicales, obreras y campesinas, fueron la espina dorsal del sistema político mexicano.
- También se debe señalar la importancia que tiene la jerarquía en el ámbito de la gestión pública, misma que de manera discrecional siempre ha sido autorizada por los empleados de confianza de alto nivel, por eso sin duda, se trata de una gestión pública jerarquizada de acuerdo con la clásica organización burocrática del Estado, acompañada de compadrazgos y nepotismo que por muchos años ha caracterizado al Estado mexicano. Esto originó también que la relación de los ciudadanos con las instancias de gobierno fuera no con base en la legalidad, sino con arreglos personales y actitudes corruptas para tener acceso a los servicios. Las leyes, normas y reglas podían evadirse pues el soborno era un hecho cotidiano.
- Un asunto de vital importancia es la adecuada toma de decisiones, porque éstas también tienen un costo. La solución de las demandas sociales como son educación, salud, seguridad

social, empleo, entre otros, implicaron el uso de los recursos públicos casi siempre limitados, y en muchos de los casos hubo dispendios que han tenido altos costos para el Estado, tal es el caso en las décadas de los treinta y cuarenta, donde los recursos se asignaron con políticas distributivas y esos apoyos financieros fueron decisivos en la atención de las necesidades sociales.

La adopción de una política distributiva condujo a un enorme gasto y en consecuencia a un alto precio de la gestión pública; porque el soporte a los programas de asistencia, promoción social y egresos masivos después de la Revolución, tuvo como resultado un gobierno deficitario. Al mismo tiempo aumentó el tamaño del Estado y el problema fiscal obligó al Estado a modificar su gestión gubernamental, mediante el saneamiento de las finanzas públicas, pero sobre todo a ampliar y diversificar su sistema de representación de intereses.

Estos problemas se constituyeron como los antecedentes importantes para que los gobiernos (especialmente, a partir de la década de 1960) llevaran a cabo algunos intentos de reformar la administración pública, poniendo en marcha esquemas de racionalización y métodos de organización y gestión con objeto de hacer eficiente al sector público y estar en posibilidades óptimas de resolver las demandas sociales y ordenar el aparato gubernamental. Este intento incluyó tanto al sector central como paraestatal. La idea central de la Reforma Administrativa en el sexenio de Luis Echeverría por ejemplo, consistió en una simple ordenación de las entidades.

La concepción de orden, racionalización y diseño de los métodos de gestión fueron un factor de cambio, especialmente en las décadas de los sesenta y setenta, pues se pensó que el gobierno estaría en

condiciones de ser eficiente en sus acciones a través de la instrumentación de esos novedosos esquemas que se concretaron a través de las denominadas reformas administrativas, mismas que diseñaron competencias, sectorizaciones, globalizaciones, intentos de descentralización y desconcentración, simplificación de trámites, entre otros. Paralelamente a los cambios de orden administrativo, un hecho novedoso lo constituyó la reforma política en el sexenio de José López Portillo, consecuencia de *“las convulsiones magisteriales y estudiantiles, al sindicalismo independiente, a los focos de guerrilla urbana y campesina. Fue el primer esfuerzo de reforma política que muy pronto mostró sus límites y se perdió en la debacle del fin de sexenio hacia fines de 1982”*.<sup>12</sup>

Posteriormente, como estandarte de gobierno Miguel de la Madrid propone una Reforma Administrativa más acabada, en principio su propuesta de planeación democrática buscó, además de gobernar con un plan nacional e integral, impulsar la democracia en los procesos de gestión pública y así estar en condiciones de definir los instrumentos político-administrativos, los objetivos y las metas para una nueva sociedad.

Un aspecto importante de este modelo es que se delimitaron con claridad las áreas exclusivas de actuación del Estado, así como la responsabilidad de éste en los sectores prioritarios y estratégicos, aquellos casos que no estuvieron en este supuesto se dejaron a la acción libre de los sectores social y privado; de este modo se consideró que el Estado asumiría la rectoría económica.

Otra reforma importante en este periodo lo fue la municipal y en consecuencia la descentralización denominada en ese entonces de la vida nacional, asimismo, se inició el proceso llamado adelgazamiento del Estado para hacerlo más productivo. Estos

---

<sup>12</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. Gestión..., p.136.

instrumentos de cambio y modernización buscaban redefinir una nueva relación con la sociedad, pues la sucesión presidencial se había llevado a cabo con fuerte pérdida de confianza hacia el Estado Mexicano por parte de los diversos sectores sociales.

A pesar de los esfuerzos por promover cambios y racionalizar la gestión gubernamental, no hubo resultados adecuados que lograran mejorar las condiciones sociales, pues además del mal diseño de las políticas públicas y de la inacabada gestión pública, el Estado tenía una exagerada intervención en todos los ámbitos de la vida nacional; había un autoritarismo sin controles, un poder central sin contrapesos de los gobiernos locales, un ejecutivo fuerte, sin un equilibrio con los poderes legislativo y judicial y un partido sin competencia considerable. Como se puede apreciar, el problema en realidad no consistía meramente en un asunto de gestión pública, sino de una auténtica reforma política que fuera capaz de sustentar los cambios de orden administrativo, ya que el enfoque de “redimensionamiento” tenía una connotación política necesaria y este propósito forzosamente significaba un giro en las relaciones políticas y sociales.

Como consecuencia, los cambios en el gobierno y su relación con los movimientos sociales (independientes, asociaciones cívicas, grupos autónomos, coordinadoras populares, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos, entre otros), así como la nueva actitud del Estado frente al planteamiento y solución de los problemas de la sociedad, produjo un efecto en las formas e instrumentos de gestión, como por ejemplo, definir las dimensiones de lo público y privado, esto es la magnitud de la intervención estatal al señalar con claridad la competencia del sector privado, se impulsa entonces a lo que se ha dado en llamar la “revaloración de lo privado”.

De 1982 a 1994 la gestión pública se caracterizó porque su acción estuvo dirigida a que la intervención estatal fuera legítima y eficiente a través del control, supervisión y regulación de los organismos y empresas. Tanto De la Madrid como Salinas, reconocieron el gigantismo estatal y su inoperancia en muchas de las áreas económicas y sociales, y a fin de cuentas, su improductividad social por la desviación de las funciones básicas del Estado. “El fin del “*Estado propietario*”, anunciado por el presidente Salinas en 1991, es discursiva y operativamente la culminación de la oportuna y valiente autocrítica del Estado obeso, sobredimensionado, formulado por el presidente de la Madrid en 1985”.<sup>13</sup>

Las reformas en la gestión pública, son el resultado del cambio en las formas e instrumentos de la política y por ende en la forma de gobernar, prácticamente a partir de la mitad de la década de los ochenta inicia este cambio con la reducción de la administración pública en cuanto a estructura gubernamental, disminución de empresas publicas, diversificación de programas, control de gastos, así como reformas a las leyes y un cambio en el nivel de la política.

Después de 1984, la gestión pública estuvo determinada por la privatización, desincorporación, y desregulación; por auténticos procesos de descentralización, buscando nuevos esquemas de corresponsabilidad y de apertura económica con el Tratado de libre Comercio, en fin, se modificaron los escenarios de la multicitada gestión pública.

Pero se debe subrayar también, que en estos procesos se involucra de manera determinante la participación política, pues esto ha propiciado una sociedad más abierta y participativa, una economía diferenciada y competitiva, con instituciones políticas abiertas y

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 143.

plurales, con nuevos criterios del desarrollo social y un sistema jurídico más adecuado de acuerdo con los nuevos tiempos y desde luego con instituciones más pensadas y menos onerosas para el Estado.

Sin embargo, debemos insistir en que la modernización de las estructuras gubernamentales (cuyos intentos no son recientes como se ha visto) no son la solución a los problemas que enfrenta nuestra actual sociedad, porque a pesar de los esfuerzos de rejuvenecimiento de la administración pública con Ernesto Zedillo y de las iniciativas de Vicente Fox, quien ha planteado la necesidad inaplazable de innovación gubernamental, vemos que el avance no ha sido suficiente hasta ahora, ya que las instituciones se encuentran desgastadas y desacreditadas; el estilo de gobernar ha cambiado porque en los procesos democráticos se dan una serie de ajustes y/o acoplamientos naturales, en tanto se consolida el cambio político integral al tiempo que existe un vacío de conocimiento, experiencia y oficio en el manejo de las instituciones; cabe citar asimismo el desorden político y administrativo que prevalece en el gobierno, la ausencia de autoridad del ejecutivo, la falta de capacidad y conocimiento de los funcionarios en sus ámbitos de competencia, además de la falta de compromiso, interés y seriedad en el tratamiento de los asuntos públicos.

Lo anterior, se refleja de algún modo en los cambios de titulares que se han dado en los órganos centrales del gobierno, en los que más que ajustes para instrumentar alternativas en la política, son reemplazos por cuestiones de incompetencia o incompatibilidad con el presidente; las incongruentes y desafortunadas declaraciones de algunos secretarios de despacho y funcionarios de alto nivel evidencian el grado de desconocimiento e incapacidad para el tratamiento de los problemas que se enfrentan en el quehacer gubernamental, en asuntos de vital importancia como lo son el de

las relaciones internacionales, la seguridad, el manejo adecuado de los recursos naturales, entre otros, que van en constante deterioro y que, han rebasado ya las fronteras del país afectando nuestra imagen internacional. Por lo anterior, en algunas ocasiones nuestros socios comerciales, actuales o potenciales, desisten de invertir y en todo caso solicitan garantías de seguridad, mismas que a veces no se está en posibilidades de ofrecer más que en el discurso político.

Finalmente, es necesario que se propicien mecanismos de gestión pública más idóneos, para que las instituciones se fortalezcan y se den las condiciones para modernizar el aparato público a fin de insertarlo en la globalización mundial; tener un sistema jurídico adecuado y vigente y en consecuencia, vivir en un autentico Estado de derecho; de igual manera, procurar sólo el necesario y gradual adelgazamiento del aparato público, sin propiciar un mayor desempleo abierto en el ámbito público, así como promover la transición democrática, la liberación económica y política y por consiguiente, un renovado ajuste estructural, porque *“las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, lo cual es la clave para entender el cambio histórico”*.<sup>14</sup>

### 1.3. Globalización y Administración Pública.

El término globalización es un concepto cuyo uso se acentuó en los últimos años. Actualmente, se ha señalado con razón que la globalización está en el centro de la mayoría de las discusiones

---

<sup>14</sup> C. North, Douglas. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México, 2001. Ed. Fondo de Cultura Económica, p. 9.

políticas y debates económicos. La globalización moderna es un fenómeno cuyos antecedentes se ubican después de la Segunda Guerra Mundial como consecuencia del desarrollo y natural expansión del capitalismo, especialmente, porque se intensificó el crecimiento de los países industrializados y en consecuencia por el desarrollo de las instituciones de cooperación internacional. La citada globalización en sus inicios se determinó, entre otras cosas, por la expansión del libre comercio, el avance de las empresas transnacionales, el movimiento de capitales y la tendencia de asemejar los modelos de desarrollo.

Estas transformaciones en el orden mundial han favorecido una serie de ventajas en el proceso de desarrollo que incluyen diversas ramas económico-sociales que van desde el ahorro de transporte hasta los modernos sistemas de la comunicación, aunado esto a las prerrogativas de las innovaciones tecnológicas que han permitido, del mismo modo, el crecimiento económico y el comercio industrial, factores que sin duda alguna han favorecido y estimulado el proceso globalizador tanto comercial como financiero. Sin embargo, se debe insistir en que esta categoría no sólo tiene un sentido económico sino también tiene un sentido social, cultural y de valores, pues ataca y fomenta, a la vez, la diversidad cultural; de hecho, segmentos enteros de la humanidad sienten amenazadas sus historias irrepetibles y los valores que rigen sus comunidades. Pero, al mismo tiempo, la globalización estrecha las relaciones entre tradiciones culturales y modos de vida distintos, y propicia una pluralidad de interpretaciones sobre el orden global.

Atendiendo a estos criterios, *“la globalización se puede definir como el proceso mediante el cual los mercados y la producción de diferentes países están volviéndose cada vez más interdependientes debido a la dinámica del intercambio de bienes y servicios y a los flujos de capital y tecnología. No se trata de un fenómeno nuevo,*

*sino de la continuación de desarrollos que habían estado funcionando durante un tiempo considerable*".<sup>15</sup>

Con base en estas reflexiones generales se debe señalar que en el escenario mundial para que una Nación participe en este intercambio, (que como se apuntó en líneas arriba, es integral), deben darse una serie de condiciones como lo son la apertura de las fronteras económicas y financieras según lo dictan las políticas del librecambio del mercado, así como el uso de las novedosas tecnologías en materia de información y comunicación (como la reingeniería administrativa y los sistemas de calidad total y su aplicación conforme a los estándares internacionales) han motivado que se den cambios con grandes resultados en el entorno económico, científico, cultural y político. Esta interdependencia es una realidad que impone limitaciones, a pesar de las promesas que encierra el surgimiento de este nuevo mundo. La globalización no debe verse exclusivamente como una manifestación de orden económico, menos aún debe pensarse que es un simple vínculo con las economías del orbe y que no se limita a un intercambio comercial, sino como atinadamente T. Sakaiya, denomina la sociedad del conocimiento, es decir, de un estilo de crecimiento basado en la producción de conocimientos.<sup>16</sup>

El papel del Estado frente a la internacionalización consiste en crear, reformar y/o transformar a las instituciones como soportes indispensables para estar en posibilidades de promover la inversión, el ahorro, así como el intercambio de tecnologías. Las entidades del gobierno deben estar abiertas a los acuerdos en las políticas de

---

<sup>15</sup> COMISION EUROPEA, 1997. "Informe Económico Anual, 1997" European Economy No. 63. Bruselas: CE.

<sup>16</sup> Ayala Espino, José. "Globalización y nuevas instituciones". En: **La Administración Pública Mexicana ante el Futuro**. Revista de Administración Pública, núm. 100. INAP. México. 1999., p. 3.

ajuste y cambio estructural, así como en los procesos de privatización, racionalización y desregulación; los citados procesos deben estar acompañados de políticas públicas que sustenten esas reformas institucionales, porque si bien es cierto que de suyo los cambios institucionales no prometen los mejores resultados, también es cierto que el atraso de las instituciones puede constituirse en un obstáculo importante para el desarrollo económico.

En esta nueva relación, el gobierno debe mejorar y fortalecer sus facultades administrativas y reguladoras considerando los siguientes puntos:

- Proporcionar los medios para la representación de intereses nacionales;
- Conciliar intereses y ofrecer alternativas en los ámbitos económico, social, educativo y cultural, entre otros;
- Definir e instrumentar los criterios del manejo de las cuestiones políticas;
- Suministrar una variedad de bienes públicos incluyendo formas de seguridad y bienestar colectivos;
- Regular los mercados contemplando el interés público y fomentar la competencia mercantil donde haya amenaza de monopolio;
- Fomentar la paz social utilizando los instrumentos de control de violencia y mediante el mantenimiento del orden;
- Promover y fortalecer el desarrollo constante del capital humano, basado en un adecuado sistema educativo y de mejoramiento continuo;
- Mantener un adecuado sistema de justicia;

- Proveer la infraestructura necesaria para estar en condiciones de competencia;
- Fomentar objetivos y metas globales y procurar alianzas nacionales que compatibilicen con las internacionales.

De esta manera la relación de México con el resto del mundo lo obliga a mejorar o rediseñar una administración pública mas adecuada y eficiente, y que esto respalda con políticas apropiadas en lo relativo a educación, salud, ecología, infraestructura física y financiera.

La verdadera opción para el gobierno no es ver cuál es la mejor manera de combatir la globalización sino cómo manejarla, lo que requiere de políticas creativas dentro y fuera del país. Es irónico, la era de la globalización bien podría definirse por los retos impuestos al estado-nación, pero todavía serán los estados y los gobiernos (a través de las prácticas que adopten, la definición de los acuerdos y las redes de seguridad que brinden) los que determinen si aprovechan o desperdician las oportunidades que en este sentido surgen en esta era.

Lo importante es que para estar en condiciones de competir, los gobiernos tienen la obligación de vislumbrar, entre otros aspectos, la eficacia, la eficiencia, la transparencia, la congruencia, la rendición de cuentas y la calidad.

*“Mejorar la competencia del gobierno, afinar los mecanismos para controlar y premiar su papel es un imperativo. Ciertamente, no sólo es una exigencia que surge de las necesidades de un Estado más eficiente, sino también una necesidad de las restricciones financieras y fiscales que enfrenta el gobierno, pero también de la globalización. Convendría terminar estas reflexiones con el aforismo*

*de Kliuchevsky: La historia no enseña nada, sólo castiga por no aprender sus lecciones”.*<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibid*, p. 14.

## 1. ANTECEDENTES DE LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS PROCESOS DE REFORMA Y EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los procesos de Reforma, Modernización e Innovación Gubernamental no son procesos novedosos o recientes; debemos reconocer que las características y contenidos de estos programas y la voluntad de quienes se han preocupado y los han impulsado, data prácticamente desde el siglo XIX.

La Reforma Administrativa se puede definir como *“un proceso permanente, que permite incrementar la eficiencia y la eficacia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto de aquellos considerados como coyunturales, como de los que son consustanciales a su propia existencia; lo mismo en los aspectos que se refieren a cada una de las instituciones públicas, como a los de la administración pública en su conjunto.*

*Se reconoce que este proceso debe ser necesariamente deliberado por parte de las altas autoridades gubernamentales y que, si ha de tener éxito, debe contar con la plena participación de todos los servidores públicos de los diversos niveles que componen la administración pública, debe asimismo, estar apoyado en los principios de las ciencias y técnicas administrativas y orientarse a revisar y evaluar los sistemas, los procesos, las estructuras y el desempeño de la administración pública, tanto en la acción de cada uno de sus elementos como en la de todo el conjunto para proponer y llevar a cabo las modificaciones y mejoras que se vayan requiriendo”*<sup>1</sup> En síntesis, las reformas son un medio que posibilita

---

<sup>1</sup> “Reflexiones sobre el propósito y el método de la Reforma Administrativa”. *Revista de Comercio Exterior*, t. XVI. Nov. 1966., p. 323.

la mejoría, adaptación y consistencia de la vida estatal a contextos que demandan soluciones más eficaces.

La administración pública como conjunto de principios y normas que determinan la relación entre el Estado y la sociedad civil y cuya organización y estructuración debe ser congruente con los proyectos políticos de los grupos hegemónicos, ha sido una preocupación constante de los gobiernos mexicanos prácticamente desde la emancipación de la corona española. La consumación de la Independencia no significó para el país la abolición automática de muchas de las estructuras políticas, económicas y por ende administrativas anteriores. Cambiar el modelo de país, en ningún caso resultaba tarea fácil. El México de entonces carecía de las capacidades administrativas y económicas necesarias para absorber los cambios que demandaban el programa liberal y la revolución industrial que le servía de modelo.

En 1821 se elaboró el primer Reglamento de Gobierno cuyo propósito fue mantener una adecuación permanente del aparato administrativo, este ordenamiento instruía a los ministros a proponer reformas y mejoras en su ministerio y coordinarse entre si para modernizar el aparato administrativo. De ahí el razonamiento de Melchor Ocampo, Ministro de Relaciones Exteriores e Interiores, en el sentido de que no sólo son importantes los objetivos, sino también los medios, pues éstos son todo en la administración.

Un antecedente importante también, lo constituyen los cambios iniciados por Don Lucas Alamán quien por el interés y la necesidad de dirigir la política gubernamental y reformar las estructuras administrativas para dar respuesta a las demandas sociales, siendo Director General de Industria de 1842 a 1853, retomó las consideraciones de don Esteban de Antuñano quien en 17 puntos

resumió lo que bien podría llamarse como un Programa Nacional de Desarrollo y de los que se subrayan los siguientes:

- *“La formación de una estadística de población, productos y consumos con un mapa geográfico, para conocer el origen de nuestras necesidades y recursos y aplicar remedios oportunos”;*
- *“El establecimiento de fábricas de construcción e instrumentos modernos y la explotación del fierro, porque esto debe considerarse preliminar, la introducción, la base natural de toda la industria”;*
- *“La prohibición absoluta de todas las manufacturas extranjeras, que probablemente nosotros podemos construir de un modo fácil y barato, es la base de toda reforma económica”.<sup>2</sup>*

Estos intentos de organización económica manifiestan el conocimiento y capacidad visionaria de estos mexicanos, pues como podemos ver, son de los primeros documentos que esbozan aspectos sobre reforma administrativa, misma de la que se hablaría prácticamente ochenta años después (1930).

Sin embargo, un auténtico precursor de la reforma administrativa, a juicio de Alejandro Carrillo Castro, lo fue Don Benito Juárez, quien en 1861 en un manifiesto del Gabinete advertía: “entre el caos y la organización administrativa, entre la tempestad revolucionaria y el porvenir próspero que la reforma promete a la República, era necesario que mediara un día de recogimiento, de revista, de clasificación, en que el país junte todos sus elementos y los organice para aplicarlos al cumplimiento de sus compromisos”, Así también afirmó que *“puede llamarse la revolución en la*

---

<sup>2</sup> Alamán, Lucas: “Memorias sobre la industria y la agricultura mexicana en el año de 1842”. México, 1945. Citado por Nava García, Francisco: **Bases históricas de la economía mexicana 1810-1892**. Ed. México., p. 33.

*administración y la reforma administrativa que viene a coronar la reforma política y social".<sup>3</sup>*

Por otra parte, debe mencionarse que una característica histórica importante, es que la administración pública hasta antes de 1917, se caracterizó por realizar las funciones tradicionales del modelo liberal como son: Relaciones Exteriores, Justicia, Defensa, entre otras. Su preocupación fundamental consistió en salvaguardar el orden interior mediante el derecho. La frase de Porfirio Díaz "poca política y mucha administración", evidencia tal estado de cosas.

Pero, a partir de 1917, los derroteros que toma el Estado lo conducen a tener una participación más activa en todos los sectores, tanto en materia económica, como en las diversas ramas de los servicios y la cultura, lo que modificó su actuación y desde luego su relación con el entorno social.

## **2.1. La Reconstrucción Económico-Social y la Reestructuración Gubernamental (1910-1940).**

Si bien la Revolución Mexicana germinó sin una ideología definida, ésta se fue dibujando durante el movimiento, y como resultado los grupos buscaron instrumentar reformas de corte socialista y promover una planificación de la economía ya que de otra manera no sería posible iniciar un nuevo proyecto de Nación, pues el compromiso con los diversos sectores era propiciar condiciones de vida más justas. Lo urgente era reconstruir al país y promover la actividad económica, que fueron los retos más importantes del gobierno, así como impulsar la democracia liberal. Con la

---

<sup>3</sup> Carrillo Castro, Alejandro. **La Reforma Administrativa Actual y Futura.** México, 1975, Revista de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública., p. 27.

Constitución Política de 1917, promulgada por Venustiano Carranza, se emprende el verdadero camino para organizar un régimen moderno de instituciones, y así el Estado mexicano se compromete a cumplir con los ideales que condujeron a culminar el movimiento armado.

La Constitución Política de 1917, fue sin lugar a dudas, el marco normativo que delimitó la necesidad de gobernar con apego al derecho y que por lo tanto los actos del Estado y del gobierno tienen como soporte una estructura jurídica que le da sentido a las acciones administrativas. La Carta Magna consagra en el Artículo 89 que el régimen político es presidencial, señala sus atribuciones y lo faculta como titular de la administración pública federal.

A partir de esta fecha, los nuevos gobernantes vieron en la reforma administrativa un medio eficaz para dar orden y congruencia a las actividades de la administración pública. Las reformas que se llevaron a cabo a partir de este periodo fueron parciales, como las que realizara el departamento de Contraloría creado en ese año y cuyas atribuciones fueron para mejorar la administración pública. De acuerdo con la propia Constitución se dio libertad al Congreso mexicano para determinar el número y las funciones de las diversas Secretarías de Estado.

La propia Constitución estableció la posibilidad de que el Ejecutivo contara con órganos técnicos -distintos de las tradicionales Secretarías de Estado- para auxiliar directamente al Presidente de la República. Se fueron creando así, de acuerdo al nuevo modelo constitucional, los Departamentos Administrativos del Presupuesto, de Estadística, de Aprovisionamientos Generales y de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares. Sin embargo, debido al peso de la inercia, a los intereses creados y a la prioridad que durante los primeros años del proceso revolucionario

se dio necesariamente a la consolidación político-social del nuevo modelo constitucional, estas funciones de apoyo administrativo poco a poco fueron absorbidas por las secretarías de estado, particularmente las de Hacienda y Crédito Público y de Economía.

Pero un hecho notable es que la Constitución facultó ampliamente al Estado para intervenir en todos los ámbitos de la vida nacional; así, es en los años veinte donde prácticamente se inicia la formación de nuevas instituciones como las referidas, y organismos como el Banco de México fundado en 1925 para impulsar la expansión de las operaciones económicas, financieras y crediticias.

En el periodo del presidente Álvaro Obregón (1920-1924), el gasto público se orientó especialmente a la construcción de infraestructura material e institucional, lo que se puede constatar si se revisan los programas de las obras de irrigación en todo el país, además del desarrollo de las comunicaciones.

En México, el impacto de la crisis internacional de 1929, se deja sentir y la actividad del Estado aumenta en la década de 1930 a 1940. La Banca fue el camino con que el Estado inició su vida empresarial, su intención fundamental fue la de proporcionar y regular el crédito, a la vez, toma en sus manos a los sectores más dinámicos para utilizarlos como palanca promotora del desarrollo de todas las ramas de la economía nacional.

Durante estos años los cambios que suscitaron transformaciones en el ámbito público y que tienen relevancia fueron la expedición de la Ley General de Planeación Económica del 12 de julio de 1930 y derivada de ésta surge posteriormente la Comisión Nacional de Planeación.<sup>4</sup> En 1933, siendo titular del ejecutivo Abelardo L.

---

<sup>4</sup> Ver: "Ley del Consejo Nacional Económico", en: **Revista de Administración Pública**. núms. 55-56, México, 1983. Edit. INAP. pp. 381-385.

Rodríguez se fundan El Consejo Nacional de Economía y la Secretaría de Economía.

En 1934, año en que se iniciaron las primeras elecciones para un periodo presidencial de seis años sin alternativa de reelección, el (PNR) Partido Nacional Revolucionario elaboró un programa de gobierno, mismo que al triunfo de Cárdenas se convirtió en el Primer Plan Sexenal (1934-1940) y aunque fue un documento confeccionado por el partido político en el poder, se trataba solamente de un plan prospectivo que propuso objetivos, metas y líneas de acción.

El cardenismo fue un gobierno que realizó cambios de gran peso, pues se cumplieron metas señaladas en materia de reforma agraria, de impulso a la educación y la industrialización con el apoyo decisivo del sector paraestatal, situación que deja entrever la importancia que adquiere en materia económica. En este sentido, el Estado participa en diversos ámbitos de la vida económica, mediante la nacionalización de bienes que estaban a cargo de las compañías extranjeras; también toma en sus manos actividades poco redituables para la iniciativa privada, tal es el caso de la seguridad social. Sin embargo, es indudable que el logro más significativo de esta etapa es la expedición en 1936 de la Ley de Expropiación, que permitió que el petróleo se quedara en manos de mexicanos.

Como podemos ver, en las primeras décadas del siglo XX, el proyecto político incluía la industrialización como requisito para conseguir la modernización. Sin embargo, la acción del gobierno careció de criterios de coordinación en materia de reforma del sector público, y sin un criterio integral de planeación del desarrollo, las decisiones y objetivos fueron siempre coyunturales y se caracterizaron por la creación de comisiones, empresas y

organismos que crecieron vertiginosamente, lo que representó falta de unidad y ausencia de control, situación que evidenció, entre otras cosas, el nulo contrapeso que tenía la presidencia en México.

## **2.2. Creación, Desarrollo y Evolución de las Estructuras Gubernamentales (1940-1970).**

El régimen de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) inició sus acciones con el objetivo prioritario de continuar el esquema de la promoción y regulación de la industrialización de México; pues ésta sería la tarea vital de la actividad nacional y, en consecuencia, es paralelo el desarrollo de la política institucional. En su gobierno, se instrumentó un programa de gobierno conocido como el Segundo Plan Sexenal (1941-1946) en que se establecieron las estrategias, políticas y mecanismos de ejecución que significaron mejoras, adecuaciones y reformas a la administración pública.<sup>5</sup>

Durante esta etapa, la Segunda Guerra mundial brinda la posibilidad de ligar la economía exterior mediante la sustitución de importaciones y la ampliación del mercado interno y en consecuencia el aparato gubernamental es readecuado para atender estas nuevas tareas. Es significativa entonces, la creación de la Comisión de Planeación Económica, como órgano Consultivo dependiente de la Secretaría de Economía.

En este periodo, el sector paraestatal aumentó su acción de manera impresionante debido a la creciente intervención del Estado en la economía, se fundaron en este lapso Altos Hornos de México, Guanos y Fertilizantes; Nacional financiera (como el primer agente de promoción industrial), entre los más importantes.

---

<sup>5</sup> Flores Cruz, Cipriano. "Las Reformas y Mejoras a la Administración Pública Contenidas en los Planes y Programas del Gobierno Mexicano", en: **Revista de Administración Pública**. Núms. 55/56. p. 334.

El interés de Ávila Camacho en materia administrativa era el de introducir un cierto orden en el acelerado proceso de industrialización que estaba experimentando el país. Para ello, puso en marcha la creación de otros organismos gubernamentales como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en diciembre de 1942; la Secretaría de Salubridad y Asistencia en octubre de 1943 y la Secretaría de Marina en diciembre de 1941,<sup>6</sup> que sin duda alguna contribuyeron con el quehacer gubernamental para apoyar las diversas actividades que ya se venían realizando.

En materia de reforma administrativa, en 1943 se constituyó una Comisión Intersecretarial autorizada para *“formular y llevar a cabo un plan coordinado del mejoramiento de la organización de la administración pública, a fin de suplir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos”*.<sup>7</sup>

Con el cambio de gobierno en 1946, Miguel Alemán Valdés, de acuerdo con los criterios que se utilizaron en sexenios anteriores en materia de mejoramiento de la administración pública, propone diversas reformas y se incluyen las relativas al Municipio Libre, al Crédito Ejidal, a los Trabajadores al Servicio del Estado, Salubridad y Asistencia, Moralización, entre las más importantes. Con respecto a la moralización en la administración pública, se imprimieron algunas consideraciones, y aunque con criterios más novedosos y esquemas diferentes en el futuro, Miguel de la Madrid adoptaría, no sólo como estandarte de campaña sino como meta de gobierno señalando lo siguiente:

---

<sup>6</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. **La Actividad Económica del Estado. Relevancia del Sector Paraestatal**. México, 1998. Ed. Plaza y Valdés, p. 43.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 28.

*“Los puntos de este programa en política y en administración no podrán llevarse a cabo si no impera una absoluta moralización de los procedimientos que se emplean y en la responsabilidad que deben asumir funcionarios, servidores públicos y todas aquellas fuerzas que participen en la vida activa del país”.*<sup>8</sup>

Asimismo“... cuando Miguel Alemán asume el encargo presidencial, una de sus primeras acciones fue elaborar un sistema proteccionista que garantizara un mercado cautivo a la industria, y como consecuencia de éstas, la relación entre el gobierno y la iniciativa privada creció como nunca, pues los intereses empresariales se encontraban insertos en los programas gubernamentales, y de este modo el control de las masas ya no correspondía sólo al partido oficial, sino que provenía también de las instituciones gubernamentales, cuyo control fue no sólo político sino también administrativo”.<sup>9</sup>

Como resultado de estos hechos, se publica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y se deroga la de 1939 para reorganizar la estructura administrativa durante este régimen; con la citada Ley se instituyen dos nuevas Secretarías: la de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Durante esta administración también se intentó hacer renacer a la Comisión Nacional de Fomento Industrial con el fin de coordinar las inversiones gubernamentales, pero finalmente no funcionó.

En materia de reforma administrativa, se facultó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa a través de la Dirección Técnica de Organización Administrativa para que coordinara el mejoramiento administrativo de las dependencias,

---

<sup>8</sup> Alemán, Miguel. **Programa de Gobierno**. p. 13.

<sup>9</sup> Hernández Ortega, Norma. **La Sectorización de la Administración Pública Federal 1976-1982**. México, 1984. Tesis de Licenciatura. p. 19.

mediante estudios de macro-organización, la elaboración de propuestas de mejoramiento administrativo y también para fungir como órgano asesor de la administración pública en su conjunto.

Posteriormente, hacia finales de 1947, el titular del ejecutivo presentó una iniciativa de Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que fue aprobada por el Congreso y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947, con la finalidad de reglamentar y coordinar las actividades del Sector Paraestatal de acuerdo con la política general del ejecutivo; sin embargo, por lo complejo de sus actividades y sin la definición de un criterio integral de planeación, estos órganos nunca limitaron sus operaciones al tenor de las disposiciones de la Ley mencionada.

De igual manera, un rasgo distintivo que caracterizó al sexenio alemanista es que el desarrollo económico de México continuó su ritmo acelerado y mantuvo un alto rendimiento de las inversiones públicas.

En el momento en que asume el poder Adolfo Ruiz Cortinez (1952-1958), la situación económica del país enfrenta condiciones difíciles de recesión que obligan a devaluar la moneda en 1954, además se dan las bases del denominado desarrollo estabilizador, mismo que será el eje de la conducción de la política económica hasta 1970.

Asimismo, la política en materia de organización del sector público en este sexenio, mostró intentos más definidos en 1952 para terminar con el desordenado proceso de inversión, tanto en el sector público como en el sector privado. Para cumplir con este cometido se instauró un Comité de Inversiones integrado por representantes de las Secretarías de Hacienda y de Economía, sin embargo, la función de este Comité fue muy débil y las acciones de coordinación que estarían a su cargo resultaron en consecuencia estériles.

Para octubre de 1954, el Comité de Inversiones pasa a depender de la oficina de la Presidencia de la República y a partir de este cambio, reorganiza sus funciones y modifica su nombre por el de Comisión de Inversiones. La citada Comisión adquiere mayores facultades que cuando era Comité, y esas funciones son de más importancia como la planeación del gasto público; el establecimiento de prioridades y la jerarquización de proyectos, concentraba, además, toda la información que procedía de las dependencias del Ejecutivo para tomar decisiones acerca de la estructura y organización de las mismas, y ejerció asimismo poderosas funciones de supervisión en materia de inversiones y presupuesto.

“Es indudable que la Comisión de Inversiones ha sido el organismo que con mayor éxito ha llevado a cabo en México la tarea de coordinar y jerarquizar las inversiones del sector público. En el curso del desempeño de sus funciones, la Comisión de Inversiones fue ampliando su radio de acción hasta convertirse en uno de los centros decisorios de más importancia dentro de la administración pública”.<sup>10</sup>

Esta Comisión perdió fuerza política y capacidad de organización cuando pasó a depender de la Secretaría de la Presidencia, creada en 1958 y cuya misión fue estudiar y proponer las modificaciones necesarias en la administración pública de acuerdo con lo estipulado por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, aprobada en ese mismo año, en su Artículo 16 fracción IV.

En el inicio de la administración del presidente López Mateos se crearon dos nuevas dependencias: la Secretaría de la Presidencia ya referida y el Departamento de Turismo. Asimismo se transformó

---

<sup>10</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. **10 años de Planificación y Administración Pública en México**. México, 1974. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), p. 19.

la Secretaría de Bienes Nacionales en Patrimonio Nacional y se dividió en dos la de Comunicaciones y Obras Públicas. Fue precisamente con las modificaciones de 1958, que las importantes funciones de programación, presupuesto y control de las actividades de la administración pública federal en su conjunto, quedaron divididas en tres secretarías: la de la Presidencia, la de Hacienda y Crédito Público y la del Patrimonio Nacional, constituyendo lo que José López Portillo denominó “el Triángulo de la Eficiencia”,<sup>11</sup> mismo que cuando se alteraba, aseguraba él, hacia padecer al resto de la administración.

Para cumplir con estas tareas, fue necesario que el sector paraestatal participara en estos objetivos, por lo que en 1966 se modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, en ésta se facultó a la Secretaría del Patrimonio Nacional para vigilar y controlar las acciones del sector paraestatal. La citada Ley tuvo la cualidad de definir e instrumentar la programación y coordinación del Sector Público de un modo integral, pues se tendía a una mayor racionalidad con procedimientos técnicos, administrativos y funcionalmente idóneos.

A pesar de los esfuerzos por parte del Estado para orientar las acciones del gobierno, se empiezan a sentir las contradicciones de un sistema político que, muestra síntomas de desgaste y pérdida de eficacia. Esto es “... el Desarrollo Estabilizador entra en crisis por la pérdida de control de algunos sectores como el educativo. Así, oponiéndose al orden establecido da inicio el llamado movimiento estudiantil de 1968, como consecuencia de la política autoritaria ejercida por parte del Estado, que desarticulizaba los sectores organizados independientemente, logrando mantener a un alto costo la estabilidad política necesaria. De este modo, México

---

<sup>11</sup> López Portillo, José. “Tercera Reunión de Gabinete”. Palabras finales sobre Reforma Administrativa, 21 de diciembre de 1977.

termina la década de los sesenta, con una fuerte pérdida de control y detrimento de la estructura burocrática”.<sup>12</sup>

Estos problemas provocaron la necesidad de desarrollar cuadros de profesionales y técnicos con el objetivo de racionalizar las actividades públicas y de mejorar no sólo los niveles del desarrollo del país, sino también la capacidad del Estado para dar respuesta a las demandas y necesidades de la población como medidas para evitar el recrudecimiento de la crisis que se había manifestado ya en diversos ámbitos de nuestro país.

Finalmente, se debe señalar también que otro esfuerzo importante en materia de modernización en la década de los sesenta y fundamentalmente para coordinar las actividades del gobierno, es el programa denominado Plan de Acción Inmediata de 1962-1964, mismo que, entre sus objetivos, se propuso mejorar los servicios públicos, la seguridad social, la educación y la vivienda. Se planteó también apoyar la agricultura, la ganadería y generar empleos sustentándose fundamentalmente en la industria.

### **2.3. La Institucionalización de los Procesos de la Reforma Administrativa en México (1971-1976).**

El año de 1970 es el inicio de una etapa en la que México se ve cada vez más afectado por las condiciones del capitalismo. Hasta antes de ese año se habían conservado las características de lo que dio en llamarse el Milagro Mexicano, mismo que fue un fracaso porque el esquema de desarrollo no había podido atenuar las necesidades sociales, ya que la industrialización deterioró a las clases populares y dio lugar a la formación de una maquinaria burocrática desorganizada y pesada.

---

<sup>12</sup> Hernández Ortega, Norma. *op. cit.*, p. 55.

Bajo estas condiciones, Luis Echeverría Álvarez asume el poder y propone el Desarrollo Compartido, cuya filosofía es crecer pero con un equilibrio en la distribución de la riqueza; el proyecto sexenal condujo a ejecutar una serie de reformas en materia salarial, de participación estatal en la economía, así como en el ámbito de la política del gasto público y de financiamiento, fundamentalmente.

En su propuesta de renovación estatal, el Ejecutivo manifestó su interés de continuar con los programas de Reforma Administrativa, pues era necesario evitar las irracionalidades, patologías e inercias que aún persistían en el conjunto gubernamental.

Las tareas de reforma tomaron un camino más definido, en principio y por primera vez, se instalaron las Unidades de Organización y Métodos (UOM) en cada dependencia de manera institucional y obligatoria y para dar congruencia a las actividades del aparato de gobierno se crearon las Comisiones Internas de Administración. Además de estas innovaciones, surge la Dirección General de Estudios Administrativos dependiente de la Secretaría de la Presidencia; la citada Dirección fue responsable de la coordinación global de la Reforma Administrativa, su primer paso fue crear las unidades de Programación para vincular las tareas de Reforma con los objetivos y metas de las dependencias de la administración pública.

Es indudable que el esquema propuesto por el régimen contemplaba alternativas para promover cambios en todos los órdenes de la vida social pues al estado le correspondía abrir las brechas de la modernidad, ya que los cambios en el entorno económico requerían de una racionalización sistemática del aparato administrativo. Es por ello que el propio presidente Echeverría señaló la importancia de la coordinación de los esfuerzos nacionales.

De esta manera el Programa de Reforma Administrativa contemplaba como prioritarios entre otros, los siguientes objetivos:

- La descentralización de las actividades gubernamentales.
- Institucionalización de la política de puertas abiertas en la administración pública.
- Información y Orientación al Público.

Según Fernando Solana “el reto que se planteaba entonces era con los marcos establecidos, acelerar y racionalizar la transformación del aparato público para hacerlo más eficiente. Todo ello dentro de una estrategia realista que hiciera a un lado modelos utópicos y que él llamaba la estrategia de lo posible. Tal estrategia suponía aceptar objetiva y francamente los marcos...que determinaban dicha acción para el sexenio.

Con este marco de referencia y con los sustentos en materia jurídica...la Dirección General de Estudios Administrativos se dio entonces a la tarea de elaborar las Bases del Programa de Reforma Administrativa para el periodo 1971-1976.

Estas Bases se publicaron por la Secretaría de la Presidencia en 1971, y a su vez se delineó el Plan Global de Reforma; en él se establecieron los compromisos con el fin de garantizar que la revisión interna de cada institución o entidad pública se llevara a cabo tomando en cuenta los criterios y las medidas que, paralelamente se debían de intentar tanto a nivel de los sectores económicos como de los sistemas generales de apoyo de la administración pública en su conjunto. Con ello, se buscaba evitar la

dispersión y la duplicación de esfuerzos, así como las acciones parcial o totalmente contradictorias y aún anulatorias entre sí”.<sup>13</sup>

#### 2.4 Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal (1971-1976).<sup>14</sup>

En el Plan Global de Reforma, se definieron once Programas que determinaron las actividades, quedando integrados con criterios metodológicos, dando estructura y orden a las acciones que se habrían de realizar como se menciona a continuación:

- A. El primer programa delimitó las políticas y normas para dar legitimidad e institucionalizar los mecanismos de Reforma Administrativa, incluyendo al sector público en su conjunto.
- B. El propósito de los puntos siguientes fue revisar la acción de la administración pública siguiendo básicamente la secuencia de los procesos del ciclo administrativo como lo son la planeación, organización, integración, dirección y control:
  - Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación;
  - Racionalización del gasto público.
  - Estructura del sistema de gestión y estadística.
  - Desarrollo e instrumentación del sistema de organización y Métodos.

---

<sup>13</sup> Carrillo Castro, Alejandro. “La Reforma Administrativa Actual y Futura”. **Revista de Política y Administración**, México, 1975. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. p. 32.

<sup>14</sup> Carrillo Castro, Alejandro. **La Reforma Administrativa en México**. México, 1973. Instituto de Administración Pública. pp. 64-67.

- Reestructuración de los sistemas de recursos materiales, de recursos humanos, de procesamiento electrónico de datos y del sistema de contabilidad gubernamental.
- Definir e identificar las necesidades de la administración pública en su conjunto, es decir, a nivel macro. Se alude, tanto a la organización sectorial como regional del sector gubernamental.

Este esquema, que se denominó Bases para el Programa de Reforma Administrativa y que contenía 11 puntos, advertía que para cumplimentarlo era necesario definir proyectos específicos que permitieran consolidar las propuestas a nivel global y, desde luego, esos proyectos debían estar apoyados con políticas específicas y ser además, congruentes con la viabilidad, oportunidad, prioridad y circunstancias de los planes específicos que eran competencia de cada Secretaría de Estado.

El Plan Global de reforma, era un documento extraordinario en cuanto a su metodología, estructura y contenidos. Así por ejemplo, se reconoció que no era posible tratar por igual problemas diametralmente opuestos, es decir, algunas dependencias tenían bien definidos sus objetivos y metas, en otros casos, era necesario analizar sus problemas y realizar estudios de diagnóstico para solucionar sus conflictos de forma apropiada; otras dependencias tal vez requerían de más tiempo para ser estudiadas y formular diversos diagnósticos antes de hacer propuestas de solución viables.

Un aspecto novedoso que debe citarse en el Plan Integral, es sin duda el relativo a la Evaluación Continua del avance de la reforma; esta evaluación se llevaría a cabo mediante comparaciones de lo fijado con lo realizado y por lo tanto con lo alcanzado. Desde luego que la oferta de evaluación no era rígida, por el contrario, su flexibilidad permitió establecer diversos parámetros para el citado

proceso de evaluación. Esto ratificaba la concepción misma de la Reforma como un asunto técnico-político permanente de revisión y racionalización que debía retroalimentarse constantemente con la información de los resultados alcanzados, así como de los errores evidentes para poder ser reorientado en su acción.

Asimismo, es importante señalar que aunque muchos años atrás como se comentó en la primera parte de este capítulo, se realizaron auténticos programas que buscaron organizar al aparato gubernamental, no fue sino hasta 1965 con la Comisión de Administración Pública<sup>15</sup> y después con la Dirección General de Estudios Administrativos en 1970 que se instrumentaron diversos esquemas de Reforma Administrativa con una amplia visión, conocimiento, experiencia y metodologías pero sobre todo con el apoyo político adecuado que se requirió para promover e impulsar estos procesos.

Finalmente, puede concluirse que durante la década de los setenta se acentuó la intervención estatal, el aparato administrativo se volvió más complejo, la modernización administrativa quedó más ligada al tipo de relaciones económicas que favorecían al Estado, convirtiéndose dicho aparato en su organizador, la relativa autonomía que adquirió la administración pública favoreció a la formación profesional de los funcionarios. La competencia los alejó de los pasados mecanismos de negociación que hasta entonces se sustentaba en la estructura del partido en el poder. La burocracia empezó a convertirse entonces, en un terreno privilegiado de negociación política, con la que aumentó su poder, pero a la vez propició fragmentaciones en la estructura burocrática.

---

<sup>15</sup> Las acciones administrativas del Estado estuvieron bajo la coordinación del Triángulo de la eficiencia, como se señala anteriormente.

<sup>1</sup> Las acciones administrativas del Estado estuvieron bajo la coordinación del Triángulo de la eficiencia, como se señala anteriormente.



### **3. REFORMA ADMINISTRATIVA Y TRANSFORMACIÓN ESTATAL (1976-1982)**

En la década de los años setenta, el Estado Mexicano adopta una postura diferente en cuanto a su desempeño, así como un cambio de actitud que debe tomar frente a la sociedad. El Estado reconoce que el país requiere de una reorganización integral en todos los ámbitos de la vida nacional. Por tal razón, en este periodo las reformas política, económica y administrativa se articulan para reorientar los rumbos requeridos.

#### **3.1. Política Económica y Desequilibrios Estructurales (1976-1982).**

El interés de diseñar e impulsar las reformas, es habilitar la capacidad del gobierno para que satisfaga las demandas de la sociedad con eficiencia y prontitud, a su vez, la sociedad y el gobierno rearticulan sus relaciones y ensanchan su comunicación. Esta postura fue adoptada por José López Portillo al asumir la Presidencia de la República en diciembre de 1976, pues inició su administración solicitando una tregua, para lograr los objetivos principales, pero especialmente el de recuperar la confianza en el país. Los objetivos de la política sexenal se dividieron en periodos bianuales, que buscaron superar la crisis inicial para lograr la consolidación de la economía y auspiciar el crecimiento con base en los recursos petrolíferos.

Para ello, propuso tres caminos de acción: el primero fue la ALIANZA POPULAR Y DEMOCRÁTICA PARA LA PRODUCCIÓN, estrategia dirigida a diseñar medidas para frenar la inflación, aumentar la productividad, reducir el déficit externo y mejorar las finanzas públicas. Sus posibilidades como soporte del desarrollo las apoya en las siguientes vertientes: financiamiento externo, restricción del gasto público, canalización de la inversión pública dirigida a los sectores prioritarios, protección a la inversión privada

y restricciones en el aumento a los salarios. Esta última alternativa fue en si una propuesta mediante la cual el Ejecutivo hizo un llamado a los diferentes sectores sociales, en especial a los empresarios e industriales, y a las organizaciones obreras y campesinas para integrarse a un esfuerzo común y así superar la crisis. El proyecto fue ampliamente aceptado, propiciando en ese momento, la confianza en el país y el nuevo gobierno.

La segunda estrategia, fue la REFORMA ADMINISTRATIVA, que refleja el interés del Ejecutivo de racionalizar la administración gubernamental y hacerla más eficiente, mediante la utilización de recursos técnicos mas ad-hoc.

La tercera estrategia, denominada REFORMA POLÍTICA, estuvo dirigida al plano electoral, esto es, se aceptó oficialmente la participación de los partidos de oposición. El interés del Ejecutivo en dar reconocimiento a los partidos de izquierda y derecha, fue con el fin de evitar la agitación, fortalecer la capacidad gubernamental, y el control de algunos sectores sociales.

Con respecto a las propuestas en el terreno económico, el ofrecimiento principal del presidente para la formulación y ejecución de la política económica fue el de aprovechar los recursos petrolíferos disponibles en el país, sobre todo porque los sectores económicos se encontraban en franca disminución, como por ejemplo el estancamiento agrícola.

Otro elemento que consideró el titular del ejecutivo para fortalecer a la industria, al comercio y al propio sector público fue la presencia de las clases empresariales dentro de la escena política.

Estas iniciativas fueron delimitadas en la mencionada estrategia Alianza para la Producción, y se ratificó además, el Programa de Estabilización de 1977 a 1979, con la finalidad de atraer la

confianza de la comunidad financiera internacional, aún cuando sus condiciones y el acercamiento con dicha comunidad traerían un retroceso en todos los ámbitos de la vida nacional como la disminución en la generación de empleos, el deterioro en los salarios de la clase trabajadora y en consecuencia el detrimento del nivel de vida de los mexicanos

Dentro de las restricciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional, se pueden subrayar las siguientes: reducción de importaciones; estabilización económica de 1977 a 1979; disminución del déficit del sector público que para 1979 representaba el 2.5% del PIB, en comparación con el 10% alcanzado en 1976; elevación de precios y tarifas por servicios y elevación de los ingresos tributarios y reducción del gasto corriente.<sup>1</sup>

La reforma económica precisó de la prevalencia de la economía mixta y se delimitó tanto el papel del sector público como el del privado. Dentro de este esquema se pidió sacrificio a la clase trabajadora en lo relativo a las limitaciones de demandas de corte salarial, y los empresarios por su parte se comprometieron a elevar sus inversiones y a generar empleos.

Es cierto que las condiciones mejoraron temporalmente como consecuencia del auge petrolero que aseguró importantes ingresos de divisas al país, además de facilitar créditos millonarios, y el crecimiento de la economía que se inició a fines de 1978 fue resultado también de la industria del petróleo y de la construcción. Sin embargo, la política adoptada por el gobierno se dio en franco deterioro para las clases trabajadoras y los pobres, no obstante,

---

<sup>1</sup> CEPAL. Rasgos principales de la política económica de México en la posguerra y consideraciones sobre sus perspectivas al comienzo de la década de los ochenta. Mimeo. México. 1982.

para los empresarios fue de bonanza, pues tuvieron ganancias excepcionales, resultado del fuerte incremento de los precios, lo que necesariamente conllevó el aumento de la inflación.

Asimismo, el sistema financiero mexicano no fue capaz de lograr plenamente los mitos económicos planteados al inicio del sexenio para promover los planes de desarrollo del país.

En lo que concierne a la banca múltiple, cuyo objetivo fue fortalecer el sistema financiero mexicano, resultó al revés, pues se formaron monopolios y en consecuencia se acumularon grandes utilidades para este sector, además de oponerse a las decisiones de las autoridades del gobierno. El poder que ganaron los banqueros les permitió asociarse con los industriales, lo que propició el endurecimiento de su postura para que los recursos públicos se canalizaran a la industria y no en apoyo a proyectos de inversión en beneficio de los más necesitados. *“Como el mismo presidente López Portillo lo admitió en su último Informe de Gobierno, esta especulación y fuga de capitales llevó a una seria descapitalización del aparato industrial, que lo ponía próximo al colapso. Por esto, la nacionalización de la banca y el pleno control de cambios fueron políticas diseñadas para hacer frente a la crisis, buscando redinamizar la planta industrial”.*<sup>2</sup>

De este modo, el Estado recurrió a la utilización emergente de otros instrumentos (control del aparato financiero y del mercado de cambios) para hacer frente a la crisis, y aún cuando afectaba con esto a la burguesía financiera e industrial, el interés de su política en ese momento se centró más en adecuar y fortalecer sus instrumentos de política económica que en procurar el apoyo a los más desfavorecidos.

---

<sup>2</sup> Yáñez Garrido y Rodríguez Jiménez, *op. cit.* p. 126.

Por otra parte, y paralelamente a la reforma económica, se instrumentaron las reformas política y administrativa como ya se apuntó en las primeras líneas de este inciso, por lo que en los siguientes apartados se hace una descripción, análisis y reflexión de sus resultados, particularmente en lo relativo a la Reforma Administrativa, objeto medular de este trabajo.

### 3.2. Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

En 1975 el Partido Revolucionario Institucional (PRI), elaboró el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, mismo que el entonces candidato a la presidencia había aceptado como plataforma en su campaña electoral. José López Portillo señaló que no era su intención: *“inventar la administración pública”*,<sup>3</sup> mencionó también en otra oportunidad que: *“la planeación es un imperativo en los países que, como el nuestro, tienen pocos recursos...Los problemas de la planeación son fundamentalmente de coordinación. La coordinación supone un orden y el orden sólo se puede dar en el programa, en el programa en el que deben ordenarse, en el tiempo y en el espacio, las acciones de los responsables y la aplicación de los recursos pertinentes, en función de metas y estrategias”*.<sup>4</sup>

El candidato y futuro presidente pensaba que tales elementos eran indispensables para cualquier racionalización estatal, pero que los cambios eran necesarios y que por lo tanto, éstos deberían ser eficientes y progresivos.

El primero de diciembre de 1976, en su discurso de toma de protesta como presidente de México, José López Portillo señaló objetivamente los elementos determinantes del Sistema Nacional de Planeación vigente durante su periodo al garantizar que en un

---

<sup>3</sup> Reunión de Trabajo, Ajuschitán Querétaro., 10 de octubre de 1985.

<sup>4</sup> Sesión de Trabajo del CEPES, Chihuahua, Chih., 16 de noviembre de 1975.

esfuerzo de igualdad y coherencia, las acciones de los sectores serían: *“Obligatorias...para los órganos de la Federación, centrales y paraestatales, acordadas con los Estados Soberanos y Municipios Libres, y convenidas e inducidas respecto de la iniciativa privada y social con respeto absoluto a sus derechos para asumir libremente el compromiso del pacto social”*.<sup>5</sup>

Las denominadas vertientes de la Planeación Nacional se dividieron en cuatro: la vertiente obligatoria para el sector público, la de coordinación con los estados con el objetivo de instrumentar la planeación del desarrollo regional mediante Comités, Convenios y Programas, considerando fundamentalmente el respeto a su soberanía, es decir, la vertiente inductiva y otra que se relaciona con ésta llamada vertiente de concertación dirigida a los sectores social y privado. Desde luego que la instrumentación de las citadas vertientes, se apegó a los criterios de autonomía de los sectores involucrados. Desde esta perspectiva, se puede ver que la planeación propuesta por el Ejecutivo en ese periodo se perfiló como global, regional, sectorial e institucional y en la coordinación también se puede observar que existe correspondencia entre los niveles intersectoriales, regionales, intrasectoriales, e institucionales.

Los avances logrados por el Sistema de Planeación que se impulsó durante el sexenio de 1976 a 1982 fueron trascendentes, con un enfoque novedoso y como el mismo Ejecutivo en su momento mencionara, la idea de orden y coordinación era considerada clave para diseñar esquemas de planeación y de reorganización estatal. Las iniciativas de Ley, que incluso se incorporaron al Sistema Jurídico Mexicano, como el Plan Global de Desarrollo 1980-1982,

---

<sup>5</sup> Discurso de Protesta de Ley como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1ero. de diciembre de 1976.

los Planes Sectoriales y los diversos Programas derivados de éstos constituyeron un avance para nuestro país. Además los ensayos y las experiencias de gobiernos anteriores fueron determinantes, pues se debe reconocer que el Plan Nacional, al que se alude, se nutrió del contenido de aquellos.

Por lo tanto, debemos mencionar que los diversos intentos han conducido al país, de alguna manera a la modernidad, sin embargo, es menester aceptar que hasta 1982, fin de ese sexenio, no se dieron las condiciones políticas, legislativas y estructurales para instrumentar en su totalidad el Plan Nacional de referencia.

### **3.3. Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal.**

Como señalamos en las primeras líneas de este capítulo, al asumir la presidencia López Portillo, su objetivo principal consistió en instrumentar una política que diera como resultado recuperar la confianza popular a través de instrumentos y estrategias como la señalada “Alianza para la Producción”, para superar los desequilibrios económicos e impulsar el desarrollo del país. Pues bien, uno de los instrumentos a los que recurrió este gobierno fue el de la “Reforma Administrativa”, que en realidad sería una continuidad del proceso de reforma iniciado diez años antes con el fin de adecuar la infraestructura administrativa del gobierno a las necesidades de la nación.

El principio que impulsó la Reforma Administrativa fue el de “reorganizar al país” como una alternativa para resolver los graves problemas a los que se enfrentó el gobierno al inicio de su gestión. Este enfoque lo ilustra Carrillo Castro en su obra Evolución de la Administración Pública en México, al señalar: “la nación reclama nuevamente la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo”.

Es preciso mencionar que López Portillo desde 1965 había participado en los intentos más formales que nuestro país había tenido en materia de Reforma Administrativa, pues precisamente él fungió como presidente de la entonces Comisión de Administración Pública.

La citada Comisión formuló un diagnóstico que precisó la necesidad de *“elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos para que el gobierno pudiese realizar, de la manera más eficiente posible, la tarea que le correspondía en la elaboración, aplicación y control del Plan Nacional de Desarrollo, que desde entonces se preveía instaurar”*.<sup>6</sup>

Un antecedente importante también en esta materia es, sin lugar a dudas el de “Las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976”, pues en él se delinearon objetivos, prioridades y estrategias para el aparato gubernamental, aún cuando nunca se instrumentaron.

Toda la infraestructura administrativa y los objetivos del Plan Nacional fueron factores determinantes para realizar los trabajos encaminados a instrumentar la multicitada Reforma Administrativa, pues la prioridad era resolver los problemas económicos del país de ese momento. Sin embargo, un instrumento primordial que se incluyó como eje de las acciones administrativas lo fue el proceso de programación.

Como se puede ver el Programa de referencia tuvo una estrecha relación con la planeación nacional y regional así como con las reformas para el control de los esquemas estatales.

### **3.3.1. Objetivos Generales y Específicos.**

---

<sup>6</sup> Carrillo Castro, Alejandro. **La Reforma Administrativa...**, p. 162.

Como resultado de las necesidades de racionalidad y reorganización administrativa, el Programa de Reforma Administrativa señaló como objetivos generales, entre otros, los siguientes:

- Ordenar al gobierno para organizar al país, mediante una Reforma Administrativa para el desarrollo económico-social, que contribuyese a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas.
- Adoptar la programación como instrumento y eje fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la administración Pública Federal, precisando responsabilidades para facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.
- Establecer un sistema de administración y desarrollo de personal público federal, que al mismo tiempo que garantizara los derechos de los trabajadores permitiera un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.
- Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública federal, respetando la autonomía de los poderes y niveles de gobierno propiciara, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial y, por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país.
- Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones establecidas en la Constitución Política, para

garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades.

**Objetivos Específicos:**

- *Transformar la administración pública en un instrumento eficaz, apto para garantizar la eficiencia y la coherencia de las acciones que integren los planes nacionales y sectoriales de desarrollo económico y social.*
- *Adecuar la estructura administrativa para permitir al titular del ejecutivo la programación global y evaluación permanente de los resultados obtenidos, buscando corresponsabilizar a los titulares de las dependencias centrales y de las entidades paraestatales de los proyectos específicos que les corresponden.<sup>7</sup>*

Estos objetivos para su realización contaron con una base legislativa sólida que garantizó las acciones de gobierno; como lo es el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, instrumentos mediante los cuales el Ejecutivo modernizó y mejoró el manejo del presupuesto, de la contabilidad y del gasto público federal, incluidas en éste las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera y pagos de pasivos.

Asimismo, se señala que el gasto público federal comprende el que realizan los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Departamento del Distrito Federal, los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritarias y los Fideicomisos del Gobierno Federal.

---

<sup>7</sup> Presidencia de la República. "Boletín de Estudios Administrativos núm. 10". Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1978, p. 17.

Además, cada dependencia contaba con una Unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus acciones. La contabilidad gubernamental se realizó con el criterio de base acumulativa con la finalidad de registrar costos, facilitar la evaluación, y medir la eficacia y la eficiencia de los recursos económicos del gobierno<sup>8</sup>; del mismo modo la Ley General de Deuda Pública aglutina en un sólo documento jurídico las disposiciones relativas en esta materia, y señala por ejemplo, los criterios para el manejo de la deuda y de los empréstitos. La Ley de referencia le autoriza al Congreso de la Unión, conocer y autorizar su programación para tener un seguimiento y control del crédito de la Nación; también se debe hacer mención de los derechos que acompañan a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Ley de Inspección de Adquisiciones y la Ley de Inspección de contratos y Obras Públicas.

Es indudable que uno de los ordenamientos jurídicos de más importancia en ese periodo fue el de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues constituye la piedra angular y soporte de las acciones del aparato gubernamental, mediante la jerarquización y definición de funciones y responsabilidades, además, de simplificar y modificar las estructuras administrativas. La citada Ley, sustituyó a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y actualizó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de acuerdo con las condiciones que prevalecían en el país en ese momento.

---

<sup>8</sup> Guerrero, Omar. **La Administración Pública del Estado Capitalista**. México, 1978, (inédita), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesis Doctoral, pp. 272-273.

Del mismo modo, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública son complemento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y éstas regulan los aspectos estructurales y funcionales de la Reforma "*...el eje sobre el cual deben apoyarse los trabajos de reforma administrativa está constituido por el proceso de información, programación, presupuestación y evaluación de las actividades gubernamentales, por lo que los esfuerzos de modernización y mejoramiento administrativo, deberán orientarse básicamente a la atención de las prioridades nacionales en cada dependencia, sector o entidad dentro del marco que para tal efecto se defina*".<sup>9</sup>

Bajo estas consideraciones generales, se puede afirmar que la Reforma Administrativa quedó contenida jurídicamente en la referida Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señalaba los lineamientos que se debían observar para que las entidades y dependencias condujeran sus actividades en forma programada, y conteniendo una serie de disposiciones legales de carácter específico, relacionadas con los diversos ámbitos en los que incide la acción del Estado para mejorar los sistemas y procedimientos de atención al público, entre otros.

### **3.3.2. Etapas**

De acuerdo con estos argumentos, el Programa de referencia involucra al sector público en su conjunto como instrumento imprescindible para operar las políticas nacionales previstas en el Plan Global del sexenio en cuestión.

---

<sup>9</sup> 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 núm. 3, México, 1979. p. 9.

La reorganización administrativa se diseñó en cinco fases primordiales con el fin de apoyar la implantación del Sistema Nacional de Planeación y dar coherencia al ámbito paraestatal, con este propósito se replanteó también el andamiaje jurídico dando soporte a la reestructuración del aparato gubernamental.

La Sectorización hace referencia a la reestructuración de los sectores gubernamentales: el central y el paraestatal al establecer una división entre ambos. Para cumplir con las intenciones señaladas en esta materia, se previó en la Ley Orgánica la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), como eje de las acciones a nivel macro en relación con el sistema nacional de planeación.

Las funciones de la nueva Secretaría estuvieron encaminadas a diseñar los planes de desarrollo económico y social tanto a nivel nacional como regional. Además de programar el gasto corriente y evaluar los resultados de su gestión. Las facultades que se otorgaron a la Secretaría de Programación y Presupuesto la convirtieron en un importante órgano de planeación que sustituyó a la entonces Secretaría de la Presidencia, y asimismo se le restaron funciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de gasto público.

La segunda etapa denominada Sectorización y la tercera etapa llamada Coordinación Sectorial del proceso de Reforma Administrativa, tuvieron su base legal en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al señalar:

*“...el presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de*

*Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente*".<sup>10</sup>

Como resultado de esta atribución conferida al titular del Ejecutivo, se llevó a cabo la sectorización de aproximadamente 900 empresas de participación estatal y organismos descentralizados que había al momento de iniciar esa administración. La citada Ley Orgánica estipula además que cada Secretaría y departamento Administrativo tienen la autoridad para establecer los lineamientos específicos de coordinación de las entidades de su competencia, en materia de: planeación, coordinación y evaluación; con respecto a la programación y presupuestación de los sectores, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público vino a regular esta función, como se apuntó en líneas anteriores.

Dentro de las facultades del gobierno en el sector paraestatal se incorporaron algunas Unidades y Comisiones que habían realizado funciones trascendentales en otros sexenios, como las Comisiones Internas de Administración (CIDAS), las Unidades de Presupuesto y las Unidades de Información y Estadística (UIE). Las actividades de estas Comisiones y Unidades se realizaron de acuerdo con los planes y programas más generales establecidos por la Secretaría o Dependencia Administrativa encargada de la coordinación del sector correspondiente, así como por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

De igual manera, como señalamos líneas arriba, durante la administración de López Portillo la Secretaría de Programación y Presupuesto fue el órgano rector de la planeación económico-social a nivel nacional, y para ello se apoyó además en diversos mecanismos como los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico (COPRODES) y

---

<sup>10</sup> Ley Orgánica de la Administración..., p. 9.

el Programa Integral de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER).

Finalmente, se debe mencionar que las etapas denominadas Reforma de Ventanillas y Mejoramiento de la Administración de Recursos Humanos, si bien tuvieron impacto en la administración, su alcance básicamente se restringió al ámbito interno de cada dependencia.

### **3.3.3. Sectorización.**

Otra característica de la Reforma Administrativa planteada en este sexenio, es que se amplió el vínculo entre el sector central y paraestatal, integrándose con sus atribuciones y facultades previstas en los ordenamientos jurídicos señalados en el inciso anterior. A este proceso se le conoce como Sectorización, y hace referencia a la coordinación de las empresas y entidades del sector paraestatal por parte de las dependencias del sector central, con el fin de delinear una política general y a su vez una programación sectorial.

Es indudable, que tal reforma fue de gran trascendencia pues ordenó al sector paraestatal que hasta ese momento tenía muchas complicaciones de coordinación entre sí, y con los órganos del gobierno central, “estos problemas tuvieron su origen en el crecimiento constante y la deficiente programación que propició su operación al margen de los órganos que teóricamente deberían ser unidades normativas sectoriales, pues los organismos descentralizados al crearse para atender funciones o servicios que el Estado se veía obligado a prestar, surgieron desvinculados de las unidades centrales, propiciando disparidad en las políticas, distinta concepción acerca de los problemas, formulación duplicatoria de

programas e incremento notorio de las contradicciones en la gestión del aparato gubernamental”.<sup>11</sup>

Estas contradicciones e inconsistencias que había en la relación de los sectores, motivaron la instrumentación de la Segunda Etapa de Reforma Administrativa, misma que posibilitó una mejor coordinación, siendo las secretarías y departamentos administrativos, las unidades de responsabilidad sectorial o cabezas de sector. En este orden de ideas, los sectores son agrupaciones que integran a las entidades dedicadas al mismo ramo de actividad económico-social.

Al hablar de sector, en términos económico-sociales, se afirma que es “una abstracción analítica que permite visualizar un ámbito de la actividad humana a través del cual se materializan las políticas, estrategias, objetivos y metas de un gobierno, se dirige y controla la acción de las instituciones públicas y se induce y orienta la de los particulares. El enfoque sectorial tiene una influencia muy marcada de la teoría general de sistemas y no hay exageración al sostener que un sector es fácilmente identificable con un sistema, por lo que no es impropio hablar de sectores y subsectores, de macro sectores y micro sectores, concepción ésta que adaptada al caso de nuestro país, nos llevaría inicialmente a plantear al macro sector nacional, del cual se derivaría el Sector Público Mexicano con tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federal, cuyo instrumento primordial para la realización de sus propósitos es la Administración Pública

---

<sup>11</sup> Carrillo Landeros, Ramiro. “Antecedentes de la Sectorización en México”, en, **Sectorización de la Administración Pública Federal**. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., colección de textos y conferencias, núm. 1. México, 1977, p. 3.

Federal que se integra a su vez con dos subsectores: el estatal y el paraestatal”.<sup>12</sup>

En síntesis, un sector administrativo es una estructura administrativa con base jurídica, que integra al ámbito central, el paraestatal, con el propósito de establecer objetivos y metas comunes que estén en posibilidad de garantizar tanto la eficiencia como la eficacia en las acciones de gobierno. La agrupación de actividades es fundamental para la realización de la acción pública en su conjunto, por lo tanto, la Sectorización es la realización específica de acciones de los sectores de actividad en que se divide el aparato gubernamental.

Finalmente, después de analizar el esquema conceptual de la Reforma Administrativa, podemos percibir que tiene un enfoque metodológico concebido desde una perspectiva sistémica y la concepción ideológica de la Reforma es compatible con los instrumentos jurídico-administrativos que le otorgan legitimidad.

En el Plan Global se manifiestan los planes, programas y proyectos específicos indicados en las ofertas de reforma. Es cierto también que la institucionalización y la legalidad de la Reforma Administrativa son congruentes con las políticas, recomendaciones y estrategias derivadas del Plan Básico de Gobierno.

De la misma manera, una cualidad de la reforma es la relativa a la evaluación en todas las esferas y niveles y sus diferentes etapas, con el fin de retroalimentar el sistema para realizar las modificaciones necesarias en la operación de las dependencias y entidades por lo que concierne a la relación con los usuarios de los bienes y servicios que proporciona el sector público. La propuesta de reorganización de la administración pública en este sexenio,

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 2.

buscó tener instituciones homogéneas, eficientes y menos costosas, pero las reformas no solamente modifican las estructuras administrativas, sino que simultáneamente, hay una reestructuración del ejercicio del poder político y en el interior de éste se imponen y resuelven los problemas de índole económico-social.

Las reformas se plantearon como ajustes de carácter técnico en el aparato gubernamental para resolver el descontento social que se había generado, por la falta de eficacia de la administración pública, y bajo este argumento, las reformas son la justificación del Estado ante la sociedad, con el pretexto de que las instituciones se vuelven inoperantes, escondiendo el agudo problema del desequilibrio social y la apropiación de la riqueza por unos cuantos actores del sistema nacional.

Así, López Portillo buscó reestructurar el gobierno para resolver los problemas de orden económico, político y social para proporcionar a la sociedad alternativas viables a través de un proceso modernizador, haciendo de la política una actividad separada y subordinada a las tareas administrativas, cuando que este binomio debe estar determinado en forma inversa, es decir, la administración depende de la política y en ella encuentra su razón de ser, como lo señaló acertadamente Max Weber desde el siglo XIX.

No obstante, debe reconocerse que los planteamientos realizados durante el sexenio de 1976-1982 en materia de Reforma Administrativa son más congruentes y superan los esfuerzos anteriores, pues la orientación que se le dio a este proceso fue delineada con una política global y una programación sectorial. La administración pública mexicana durante este régimen contó con un esquema adecuado e innovador en materia de Reforma Administrativa, pues se tenía una estructura central de planeación

con ideas y procesos desarticulados y en consecuencia se procuró un sistema gubernamental homogéneo y ágil, para propiciar que las entidades y dependencias participaran decididamente en el cometido y funciones que se les habían asignado.

#### **4. CAMBIO INSTITUCIONAL Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (1982-2000)**

El estado tradicionalmente (hasta principios del siglo xx) se encargaba de realizar las funciones esenciales de gobierno como son: justicia, relaciones exteriores, defensa, entre otras. Su preocupación esencial consistía en salvaguardar el orden interior mediante el derecho. La frase de Porfirio Díaz “poca política y mucha administración”, refleja con claridad dicho desempeño.

Sin embargo, conforme avanzó el siglo XX y al concluir la lucha armada el poder del Estado fue ampliando sus ámbitos de acción, y dirigió sus fuerzas para impulsar y promover el desarrollo y crecimiento económico, además de ofrecer diversos programas de asistencia social, solucionar deficiencias en materia de desempleo, maternidad, enfermedades y riesgos de trabajo, así como esquemas de apoyo para el retiro y jubilaciones.

Al amparo de dicho desarrollo, también se fundaron organismos y estructuras gubernamentales poco eficientes y en consecuencia grandes burocracias que entorpecieron, en muchos casos, la implementación de conceptos como calidad y eficiencia en el gobierno para mejorar la oferta de sus servicios.

Al finalizar la denominada “guerra fría”, también cambió el enfoque del Estado Benefactor y del esquema asistencial, pues sus críticos orientaron los esfuerzos para modificar y acotar los aparatos estatales y plantearon la transformación de sus acciones y de sus estructuras. *“Las administraciones públicas padecieron la crítica severa por sus deficiencias y por los resultados adversos en el tratamiento de muchos de los grandes problemas sociales. En la actualidad, el movimiento pendular se orienta cada vez más hacia una disminución radical de las funciones del estado conforme se*

*imponen las nociones de democratización, liberalización, desregulación y privatización”.*<sup>1</sup>

Estas características del Estado son precisamente las que motivaron a los gobiernos posteriores al de López Portillo, para estructurar esquemas más novedosos de Reforma Administrativa ya que el concepto de Estado-gobierno había sufrido alteraciones, provocadas por la necesidad de transformación y modernización de la administración pública, buscando que ésta, fuera efectiva, eficiente y de calidad, sobre todo, por los procesos de globalización que se empezaron a dar en el escenario internacional, debido al impacto que estos cambios tienen en las instituciones y sus estructuras.

Todos estos elementos impusieron la necesidad de vislumbrar nuevas alternativas para promover los cambios necesarios en materia de reorganización administrativa. De esta manera los enfoques para diseñar e instrumentar los esquemas de Reforma Administrativa, igualmente han ido sufriendo modificaciones en su concepción conforme se han dado las circunstancias económico-sociales de nuestro país.

#### **4.1 Cambio Estructural y Modernización Administrativa.**

En la década de los años ochenta se buscó impulsar la Reforma Administrativa con el fin de articular esfuerzos para reorientarlos hacia los nuevos rumbos que requería el país. Particularmente en el año de 1982, se gestó el inicio de una etapa en la que se manifestó el agotamiento del modelo de administración, el Estado protagonista no ofrecía ya alternativas de solución, el modelo impuesto mostraba

---

<sup>1</sup> Campuzano Paniagua, Gabriel. “Apuntes de Investigación para la tesis Doctoral”. 2002.

su ineficacia, sobre todo por la crisis fiscal en la que se encontraba el país al iniciarse el mandato de Miguel de la Madrid.

Otro de los problemas que aquejaban al gobierno era el crecimiento desmesurado de la burocratización y la excesiva centralización. La sociedad, más informada y consciente de sus condiciones de vida, reclamaba al Estado calidad en los servicios que proporciona. En cuanto a la centralización se advirtió que fue consecuencia de prácticas sociales y culturales incrustadas en el gobierno, que impidieron fueran atendidos con prontitud los reclamos de la sociedad. La burocracia aumentó, pues al desviarse los objetivos, los grupos se convierten en camarillas burocráticas cuya preocupación fundamental consiste en cuidar tanto sus posiciones como a los grupos de poder, en lugar de atender los compromisos de satisfacer las necesidades públicas.

Estos problemas precisan de soluciones, en consecuencia, la necesidad de transformación era ineludible; era imperioso acercar el Estado a la sociedad con el propósito de que las iniciativas y demandas de ésta y de los particulares fueran tomadas en cuenta, ello constituía uno de los aspectos más importantes para recobrar la confianza en las instituciones.

Una de las respuestas para solucionar este descontento fue el llamado Cambio Estructural, que en su concepción ideológica buscó reordenar la vida de la sociedad y del Estado y evitar el resquebrajamiento gubernamental. *“El Cambio Estructural es un medio para responder y ajustar una realidad nacional que lo demandaba. Es estructural, porque comprende la fina y delicada relación que hay entre la sociedad y el Estado y porque toma en consideración la correlación no menos complicada que hay entre la política, la economía y la vida social. Es decir, es un cambio que llega al fondo de las estructuras y procesos para adaptar las*

*instituciones de un sistema político que, como el mexicano, opta por la renovación, no por quedarse a la orilla del camino".<sup>2</sup>*

El citado concepto busca la transformación y rápida modificación en lo relativo a las posiciones de poder, relaciones económicas, medios de vida y formas de actuar, es decir, es el camino de la modernización, independientemente del sistema político. La modernización implica innovar los procesos e impulsar la democracia, las políticas de bienestar y aspira a lograr mejores niveles de vida.

En consecuencia la estrategia del Cambio Estructural se trazó tomando como base, entre otros, los siguientes puntos:

- Reformar los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política, con el propósito de redefinir la actividad económica del estado.
- Diseñar e instrumentar un Sistema de Control y Evaluación de las actividades del gobierno.
- Impulsar la Descentralización Política.
- Rediseñar la estructura del Sector Descentralizado.
- Institucionalización del Programa de Simplificación Administrativa.
- Impulso a la Reconversión Industrial.

Asimismo, uno de los caminos que siguió el Ejecutivo para adecuar y recomponer el aparato administrativo, fue la modernización administrativa, sin embargo, este concepto no era novedoso ya que de acuerdo con la cronología que plantea María del Carmen Pardo, la modernización se ha presentado bajo tres criterios:

---

<sup>2</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. **La Actividad Económica...**, p. 69.

- Técnico-Jurídico, este enfoque sirvió para normar las actividades del Estado y justificar su continuo proceso de centralización.
- Administración para el Desarrollo, es decir, la promoción del desarrollo económico. Aquí la modernización fue el soporte fundamental de la planeación y programación de las tareas del Estado.
- Finalmente, en los años recientes el concepto de modernización se concibió como un recurso útil para la distribución de los beneficios del desarrollo económico. Aquí la modernización es resultado de los proyectos políticos y del diseño de programas de reforma administrativa.

Una noción que ilustra claramente la llamada modernización, es la de Omar Guerrero, quien define la modernización como “un conjunto de interpretaciones de hechos ya conocidos o en plena emergencia histórica, es también una revaloración de viejos problemas, así como un nuevo planteamiento de otros que surgen. La modernización es una etapa de la historia que representa fenómenos relativos al progreso de las sociedades, a su retroceso o su estancamiento y la teoría de la modernización es una visión de las capacidades e insuficiencia de los estados para progresar o evitar el colapso”.<sup>3</sup>

La modernización no fue un signo distintivo del mandato de Miguel de la Madrid, ya que su objetivo primordial no era poner en marcha un Programa de Reforma Administrativa, sino que su preocupación fundamental consistió en modernizar la estructura y el funcionamiento de la administración pública en su conjunto: *“viejos problemas se presentaron como planteamientos novedosos desde la*

---

<sup>3</sup> Guerrero, Omar. **El Estado en la era de la modernización**. México, 1996. Ed. Plaza y Valdés, p.15.

*perspectiva a futuro que da un nuevo gobierno: necesidad de fortalecer los gobiernos locales incorporando medidas para desconcentrar y descentralizar; la sectorización y sus repercusiones en la eficiencia y productividad del sector público; el servidor público en relación con el Estado y la sociedad”.*<sup>4</sup>

El objetivo del proyecto modernizador fue corregir errores y desviaciones del aparato gubernamental, además de diseñar mecanismos eficientes y adecuados para satisfacer las demandas sociales con la idea central de promover el avance de la administración pública para convertirla en un instrumento ágil y eficiente de apoyo a los grandes objetivos de la nación. Una de las aspiraciones para cumplir con tal cometido era que el servicio público estaría cimentado en la igualdad y la eficiencia; el resultado sería la estabilidad, la profesionalización, la honestidad y la capacidad de innovación.

#### **4.2. Reordenación Administrativa y Redimensionamiento Estatal (1982-1988)**

Una de las primeras acciones de Miguel de la Madrid al iniciar su mandato fue proponer reformas a la ley orgánica de la Administración Pública Federal, que fueron de gran trascendencia, pues propiciaron cambios en la estructura administrativa, la finalidad fue retomar el rumbo del desarrollo<sup>5</sup> pero sobre todo que se recobrara la confianza en el gobierno y la honestidad de los servidores públicos.

---

<sup>4</sup> Pardo, María del Carmen. **La Modernización Administrativa en México**. México, 1991. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública y El Colegio de México. p.128.

<sup>5</sup> **Las Razones y las Obras**. México, 1985. Crónicas del sexenio, 1982-1988, primer año, 2ª, Ed. Unidad de la Crónica Presidencial-Fondo de Cultura Económica. p. 32.

Las reformas, consistieron en la reestructuración de algunas secretarías: a Patrimonio y fomento industrial se le devolvieron funciones que se le habían quitado para regular y fomentar la productividad y su acceso a los mercados internacionales, así se transformó en Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, con el fin de regular áreas estratégicas como la petrolera, eléctrica, minera y nuclear, entre las más importantes; a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le atribuyeron nuevas tareas como la de calcular los ingresos del sector paraestatal; la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se transformó en Desarrollo Urbano y Ecología, además aumentaron sus tareas en el rubro de ecología y se ampliaron las funciones de la Secretaría de Salud.

En la Presidencia de la república se crearon la Dirección de Comunicación Social y la de Asuntos Jurídicos; algunos programas que se coordinaban en la Oficina de la Presidencia se transfirieron a las Secretarías, de acuerdo con su actividad económico-social; tal es el caso del Sistema Nacional de Evaluación y del Programa para Productos Básicos. En otros casos específicos fue diferente porque algunas Comisiones y Unidades desaparecieron por Decreto, del mismo modo como fue su creación, podemos citar por ejemplo el de la Comisión Intersecretarial para la Planeación y Financiamiento de la Vivienda y el Sistema Alimentario Mexicano, entre los más importantes.

La intención de esta propuesta de reestructuración, fue asimismo organizar el denominado esfuerzo nacional, por tal razón se resolvió programar las acciones públicas y coordinar esfuerzos para impedir la duplicación en las tareas que realiza el aparato gubernamental. La coordinación de acciones fue la estrategia que permitió instrumentar las políticas en materia de modernización, así como de planeación global y sectorial. La estrategia de modernización del

gobierno como elemento prioritario para impulsar las reformas tiene como soporte la concepción ideológica del proyecto sexenal, propuesto por el presidente De la Madrid, por lo que contó con el apoyo político adecuado y con el fundamento jurídico-normativo necesario para su instrumentación.

El propósito de la reestructuración de las secretarías fue resolver las complicaciones y los problemas de orden administrativo, además de lograr que la planeación se realizara conforme a un criterio global, por lo que las secretarías tuvieron funciones normativas y se les denominó “globalizadoras”, pero normar a entidades que tienen tareas prioritarias y estratégicas para el país y cuyo peso político, influencia, y capacidad de negociación es a veces mayor que el de la dependencia coordinadora de sector, fue una tarea difícil, pues no había igualdad de condiciones, que van desde la importancia de las funciones, hasta la relación del titular de la dependencia u organismo con el presidente.

Resulta evidente que el programa de renovación administrativa en esta administración buscó ampliar consensos y justificar los proyectos de la administración pública, que no siempre funcionaron de acuerdo con el criterio que se aplicó. En el ámbito del sector paraestatal se delimitaron normas de supervisión y control, medidas de ordenación y apoyo para corregir la estructura administrativa, pero estas medidas estaban desvinculadas de un criterio integral y congruente con sus necesidades, la solución fue crear un gran número de oficinas con distintas figuras jurídicas. Pero el cometido central de la modernización administrativa era el adecuar y ajustar los procesos internos para que la gestión pública fuese más eficaz en sus resultados, conforme las expectativas de la sociedad.

De este modo, la planeación y la coordinación jugaron un papel trascendental, sin embargo, los nuevos retos de la sociedad como la

apertura democrática y la justa distribución de los recursos económicos del país, especialmente para apoyar a los más desfavorecidos, requería de un proyecto integral que fuera capaz de orientar las acciones del Estado para satisfacer las necesidades sociales, pero sobre todo las de los más pobres.

El criterio del cambio estructural, citado en el primer inciso de este apartado, es el de precursor del concepto de redimensionamiento estatal, pues el Estado había llegado a un margen de crecimiento que limitó su acción en beneficio de la sociedad. Por lo tanto, el aludido redimensionamiento estatal buscó modificar aquellos contextos en los que el Estado no encuentra alternativas de solución para seguir fomentando la productividad y la eficiencia. El redimensionamiento es uno de los caminos que encuentra la modernización para renovarse, son los procesos y alternativas que buscan resolver las demandas sociales y atenuar las graves diferencias de las mayorías que aún prevalecen en nuestro país.

El cambio estructural y el redimensionamiento de la vida nacional, harían posible que las entidades y dependencias del gobierno federal tuvieran la capacidad para enfrentar los cambios y retos que surgieran cotidianamente en la sociedad, procurando que de suyo se conservara la estabilidad política; en este sentido la intención esencial fue la de buscar la innovación y renovación de las estructuras institucionales.

De acuerdo con estos criterios, *“Modernizar es..., adaptar el Estado a los requerimientos del cambio, asimilando con institucionalidad, lo que la sociedad necesita y desea. Modernizar es dar actualidad a un modo de vida sin que ello conduzca a que la sociedad sea fracturada en sus principios fundamentales dados por la libertad, la justicia y la democracia. Modernizar es influir en los acontecimientos dados y por venir. Es manifestar voluntad para*

*revisar, depurar, construir y transformar lo que es necesario para la sociedad y el Estado.*

*El cambio estructural es producto de un contexto histórico, político y social. Pero es también un productor de nuevas realidades estatales, gubernamentales y administrativas para desarrollar y conservar con sentido político, la vida compleja de la sociedad”.*<sup>6</sup>

#### **4.2.1 Programa de Simplificación Administrativa**

En agosto de 1984, se publicó el Acuerdo Presidencial que dio sustento legal y formalizó el Programa de Simplificación Administrativa. Esta iniciativa estableció que las entidades y dependencias de la administración pública federal tenían la obligación de determinar los procedimientos susceptibles de reducirse o simplificarse, inicialmente se fijó un plazo de sesenta días para su determinación. En el Acuerdo, también se estipularon disposiciones normativas para aquellos procedimientos que necesitaran más tiempo para su modificación.

La Simplificación Administrativa se planteó como una alternativa de cambio en la que los servidores públicos muestran confianza, honradez y atención, reduciendo los trámites para solicitar los servicios que brinda el gobierno, desde esta perspectiva, esta opción acerca a los usuarios de los servicios, ahorra tiempo y dinero en la solicitud y trámites, además, la implantación de estos programas mejorarían la imagen de los trabajadores al servicio del Estado.

Asimismo, dentro del Programa de Reforma Administrativa se contempló la Reforma de Ventanillas con el propósito de orientar e informar al público usuario acerca de los servicios y trámites a

---

<sup>6</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. **La Actividad Económica...**, p. 85.

realizar en los diversos órganos de gobierno, como: clínicas y hospitales, ministerios públicos, escuelas, entre otros. Sin embargo, aunque todavía funcionan, no fueron dispositivos efectivos para comprometer a la sociedad en el programa de modernización.

Sin embargo, se debe reconocer que el Programa de Simplificación Administrativa solucionó de manera parcial los problemas que surgían al tramitar y solicitar atención en los servicios, en todo caso, fue una justificación para respaldar el mejoramiento administrativo como parte del proyecto modernizador del Estado.

De igual manera, otro compromiso del Ejecutivo fue el mejoramiento de los recursos humanos y las innovaciones en materia del personal público, en este rubro se logró rediseñar el sistema de escalafón; establecer la corresponsabilidad entre puesto y funciones; asignación y aumento de sueldo con base en el puesto y jerarquía; capacitación para el personal y apoyo para el cambio de categorías.

La estrategia de modernización gubernamental era trascendente para renovar la administración pública y ampliar los consensos sociales, en la medida en que la administración funcionara con eficiencia y los servicios proporcionados a la sociedad fueran óptimos, se reconocería que el pago de los impuestos se aplicaría correctamente en beneficio de la comunidad.

#### **4.2.2 Evaluación**

En 1983 se presentó el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se determinaron las metas a lograr en el mandato de Miguel De la Madrid. La ampliación de las tesis de planeación en el nivel regional que contenía el Plan era considerada primordial para lograr el desarrollo económico que se proponía. Otro aspecto de suma importancia que se incluyó en el aludido Plan, fue la llamada

Renovación Moral<sup>7</sup>, la aplicación de tal principio motivaría la mejora del aparato administrativo para así recuperar la confianza de la ciudadanía.

Sin embargo, el resultado de este principio fue en realidad el Sistema Nacional de Control y Evaluación. El Sistema se orientó primordialmente a recobrar la imagen y legitimidad del aparato gubernamental mediante el combate a la corrupción. La primera propuesta para llevar a cabo este cometido fue modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para elevar a nivel de Secretaría de Estado a la Contraloría General de la Federación, con funciones normativas y globalizadoras en materia de vigilancia, evaluación y control, funciones que aunque ya se realizaban en cada órgano del gobierno, no tenían el rango constitucional.

No obstante, este intento hasta ahora no se ha consolidado, ya que sus funciones han sido simplemente de coordinación y no como se pretendió, un Sistema Integrado de Evaluación, pues cada órgano de gobierno sigue funcionando de forma independiente.

Las iniciativas de ley autorizadas por el Congreso, sobre responsabilidad de los funcionarios y la incorporación de los actos delictivos, resultado de su desempeño en la administración pública, se limitaron a indicar los aspectos que tipificaron los tipos de delitos sujetos a proceso. Asimismo, se tomaron medidas para restringir los privilegios como el uso de vehículos y los gastos de representación;

---

<sup>7</sup> Este principio rector fue motivado por el descontento social ante los abusos de autoridad del grupo en el poder del sexenio de José López Portillo.

se proscribieron las contrataciones para los familiares de los servidores públicos y, además, por primera vez se instruyó a los funcionarios para que presentaran su declaración de bienes patrimoniales. Estas disposiciones también incluyeron el sector paraestatal.

El intento de Miguel De la Madrid, de contar con un órgano globalizador que asumiera funciones de control y evaluación no resultó del todo satisfactorio, de acuerdo con el planteamiento original porque los funcionarios encargados de ejecutar las tareas relativas de coordinación y vigilancia de los procesos de evaluación a nivel gubernamental, así como de instrumentar mecanismos para prevenir y combatir las faltas administrativas, con frecuencia realizaron funciones diferentes y sus acciones se orientaron más a tramitar las liquidaciones, fusiones y venta de las entidades paraestatales, en tanto que los mecanismos instrumentados sólo lograron introducir algunos dispositivos de vigilancia y control en el manejo del presupuesto.

Así la modernización administrativa en este sexenio, de acuerdo con María del Carmen Pardo, se caracterizó porque quedó subordinada a las necesidades del desarrollo y lejos de ser una auténtica reforma administrativa, se le identificó con el esquema de simplificación administrativa en lo relativo a recortes, congelamiento y cancelación de plazas, así como a limitaciones en la aplicación y manejo del presupuesto, en respuesta a los problemas que se derivaron de la crisis económica; no obstante, puede decirse que durante este periodo se dio un esquema que pudiera calificarse como modernización administrativa. El proceso de planeación-programación fue uno de los instrumentos básicos para promover los cambios en la estructura administrativa y organizar el esfuerzo nacional, ya que se programaron las acciones públicas y se iniciaron los primeros esfuerzos de coordinación del sector público para

evitar duplicaciones y dispendios, es decir, la planeación y la coordinación fueron ejes fundamentales para instrumentar la modernización administrativa. A partir de este enfoque se elaboraron los planes globales, regionales y sectoriales con criterios de coordinación integral.

Como novedad, durante la administración de De la Madrid, se concluyó que la planeación debía armonizar con las funciones de todo el sector público, para lo cual fue necesario definir secretarías que tuvieran funciones normativas o de “globalización”; pero asignar tareas normativas y de aplicación general a una estructura que tiene más o menos la misma jerarquía que otra, no es congruente y sólo consigue un conflicto adicional ya que como dijimos anteriormente, en ese esquema no es igual la influencia, el peso político, e incluso la capacidad de negociación que puede ejercerse.

El programa de modernización, tuvo entre sus objetivos fundamentales ampliar consensos y legitimar decisiones para apoyar los proyectos gubernamentales; pero con el tiempo, se evidenciaron las deficiencias, porque en la práctica se demostró la falta de instrumentos adecuados y la carencia de criterios integrales para modernizar la estructura gubernamental, en este ámbito solamente se dio la creación de un gran número de unidades administrativas bajo figuras jurídicas distintas. Reformar el aparato de gobierno, requería también de la adecuación y ajuste de sus procesos internos, con el propósito de hacer correspondiente la gestión pública con las expectativas de la sociedad.

Sin embargo, estos cambios eran urgentes para continuar con el modelo modernizador y realizar las transformaciones que se requerían para satisfacer las necesidades públicas, sobre todo las de los más pobres, por tal razón se buscó también adecuar y ajustar los procesos internos para que la gestión pública fuera más

eficiente. De esta forma lo más importante para instrumentar los cambios que se requerían, era la decisión y voluntad política, que finalmente sólo sirvió para reordenar el sector paraestatal al crear, liquidar y cancelar dependencias y unidades administrativas.

Uno de los problemas de la modernización fue que la complejidad y composición de los diversos sectores, así como la fuerza intrínseca de éstos, limitó las posibilidades de una auténtica coordinación, en consecuencia, se buscó fortalecer el federalismo y los mecanismos de coordinación entre la federación y los estados. El desarrollo económico se sustentó básicamente en la reactivación del sector industrial, buscando paliar al sector agropecuario y al bienestar social, además, se procuró continuar con el proceso de sustitución de importaciones.

Propósito también inacabado fue el de la modernización del personal público del gobierno federal, lográndose instrumentar un sistema de escalafón y hacer correspondientes los puestos con las funciones y así establecer las jerarquías y equivalencias entre ellas en el tabulador de sueldos y salarios, e impulsar nuevos esquemas de capacitación y desarrollo de personal, además de revisar la estructura jurídica de las entidades y dependencias para hacerlas congruentes con la Ley Federal del Trabajo, mejorar la imagen del gobierno y cambiar las prácticas y hábitos de los funcionarios.

Finalmente, el llamado redimensionamiento estatal dio la pauta para una transformación orgánica del gobierno que puede considerarse trascendente, porque evidenció como necesaria la reforma administrativa, para apoyar el proyecto político del régimen; por ello, se pensó en delinear esquemas como el del servicio civil de carrera, creando nuevos modelos de control y evaluación que respaldaran la planeación gubernamental y en consecuencia, los programas de gobierno. Por lo tanto, un rasgo distintivo de la

Administración de De la Madrid, fue limitar la intervención del Estado en la economía, lo que permitió reducir el crecimiento del sector paraestatal; además, no debemos olvidar que las reformas y la modernización estuvieron definidas básicamente por la estabilización, el ajuste económico y el impulso a la democratización del país.

#### **4.3 Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994)**

Carlos Salinas de Gortari inició su gobierno con fuertes y justificadas dudas por parte de la sociedad, acerca de la legitimidad de su elección en 1988, a la vez que heredó un país en crisis y con serios compromisos internacionales adquiridos por el gobierno del sexenio anterior. Las propuestas del ejecutivo entrante para resolver los problemas económicos se orientaron entonces a promover la apertura con el exterior; estimular una mayor atracción del capital extranjero a través del canje de deuda por inversión o por bonos, sustentar el crecimiento con el apoyo de la iniciativa privada, reducir la deuda pública, así como el combate a la delincuencia, pero el proyecto medular de Carlos Salinas fue apuntalar y consolidar el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.

El programa denominado “Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico” (PECE), era una secuencia del gobierno anterior que buscaba solicitar financiamiento externo para crecer y pagar, pero en realidad esto conllevó a la continuación de los ajustes del Fondo Monetario Internacional, en detrimento de las condiciones laborales y de vida de los trabajadores, así como de la soberanía nacional y de las condiciones sociales.

Con base en estas consideraciones generales, el presidente asume el reto de promover una reforma integral en los ámbitos económico, político y administrativo para responder a las demandas de una

sociedad más informada e interesada en participar y resolver los problemas que afectan a las comunidades.

En este contexto, los fundamentos de transformación propuestos por Carlos Salinas, encontraron sustento en el liberalismo social, porque de acuerdo con su visión de nación, *“la estrategia de cambio y el cambio estratégico es primordialmente la modernización del país. Los componentes analíticos y reales de la modernización son la reforma del Estado (en sus bastas dimensiones), el liberalismo social y, en el fondo, la gran empresa social (que incorpora, pero rebasa la iniciativa gubernamental) de modificar la forma de organización de nuestro país para producir riqueza y bienestar, y para distribuirla equitativamente... (...es decir el compromiso de respetar la iniciativa comunitaria y la superación personal... la necesidad de aumentar el peso del ciudadano y el de las organizaciones sociales en la conducción del Estado. Todo el amplio frente de reformas (políticas, hacendarias, constitucionales, administrativas, económicas), en parte gubernamentales y en parte sociales, que han sido agrupadas bajo el rubro y la consigna de la modernización del país, constituye la gran estrategia contemporánea de gobernación...”*.<sup>8</sup>

Como resultado de estas aspiraciones se diseñó también el denominado Programa Nacional de Solidaridad, con el fin de impulsar acciones del gobierno en su conjunto con las comunidades para apoyar las diversas obras que se requerían en los municipios, particularmente los más desprotegidos, y que son los relativos a infraestructura básica como agua potable y alcantarillado, electrificación, escuelas, vivienda, centros de salud e instalaciones deportivas.

---

<sup>8</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. “El Liberalismo Social del Presidente Salinas de Gortari: una Interpretación”. Apuntes mimeografiados del autor.

Carlos Salinas asumió, asimismo, el compromiso de continuar con el proyecto político de Miguel De la Madrid para lograr la recuperación económica del país, a través del control de la inflación y la consecuente reducción del gasto público, alentar la inversión extranjera y la apertura comercial con los vecinos de Norteamérica: Estados Unidos y Canadá. Los programas propuestos para superar los problemas y rezagos se apoyaron en la recuperación de las fuerzas del mercado, especialmente en las áreas estratégicas y prioritarias que debe orientar el Estado.

Limitar el crecimiento de organismos y entidades, es parte también del proceso de cambio y transformación del sexenio de referencia. Sin embargo, la modernización administrativa como tal, nunca fue su preocupación, pues ni siquiera estuvo contemplada en su plan de gobierno, aunque él lo afirma en uno de sus tantos discursos al señalar:

“...la modernización no es un concepto abstracto útil sólo para el debate académico. Se refiere al imperativo de modificar la forma de organización de nuestro país para producir riqueza y bienestar, y distribuirla equitativamente. Quiere decir el compromiso de respetar la iniciativa comunitaria y la superación personal; habla de la ineludible necesidad de aumentar el peso del ciudadano y de las organizaciones sociales en la formación y la conducción del Estado. Se orienta a cumplir, por medios nuevos, el irrenunciable propósito de acrecentar la fuerza del país mediante la unidad, la democracia y la justicia social, como único camino para afirmar la soberanía de México y para ser una nación de mayor presencia en el mundo moderno. *...Las prioridades de la modernización son las que define nuestra historia: el interés general por encima de los intereses particulares; dar más a quienes menos tienen; fundar la unidad en el acuerdo razonado, en el ejercicio de la ley y de la libertad...Esta es la estrategia del cambio para perdurar y para ser más fuertes. Es la*

*estrategia de la modernización. Por eso afirmo que la modernización es dar dirección y profundidad al cambio. Dirección, para realizar los objetivos nacionales de la soberanía, justicia, democracia y libertad. Profundidad, para alcanzar las estructuras básicas de la sociedad y para encauzar los hábitos y los comportamientos cotidianos hacia una nueva cultura política...la modernización entraña una actitud nueva: la de enfrentar con optimismo, con oportunidad y con tesón las condiciones cambiantes del presente. Es una disposición para crear, innovar, imaginar, modificar lo que detiene o desvía nuestro avance. La modernización nos exige ser más eficaces para colmar nuestros propósitos invariables, llama a liberar las energías de todos los integrantes del cuerpo social".<sup>9</sup>*

De acuerdo con estos planteamientos, era claro que había un compromiso con un esquema de modernización con el fin de ampliar y desarrollar diversos programas para mejorar las condiciones de los más débiles en los marcos de justicia y bienestar, con base en estas premisas, se debía orientar la modernización, pues sólo así era posible definir las prioridades nacionales y consolidar e institucionalizar el cambio y asumir nuevos desafíos, compromisos y conductas a favor de nuevos rumbos.

No obstante y a pesar de su discurso de modernización, las acciones en esta materia no fueron relevantes porque durante su gobierno no se instrumentaron programas de evaluación, ni se plantearon esquemas novedosos en materia administrativa, para mejorar la actuación de los organismos y dependencias frente a las necesidades y demandas ciudadanas; las dependencias encargadas de vigilar el correcto cumplimiento en el manejo de los recursos y de

---

<sup>9</sup> Salinas de Gortari, Carlos. "Primer Informe de Gobierno", en: **Revista de Comercio Exterior**, volumen. 39, núm. 11, p. 932.

la conducta de los funcionarios siguieron actuando con base en los programas diseñados para tal fin del sexenio anterior.

Tampoco se promovieron al interior de la administración pública los avances logrados en materia de descentralización y simplificación administrativa ni su impacto sobre la actividad económica, a fin de generar conciencia sobre las cualidades consustanciales de estos procesos en beneficio de la eficiencia y eficacia del sector público. El impulso a los proyectos de revisiones y auditorías administrativas, a pesar de su gran alcance, no fue un atributo de su gobierno, así como tampoco la redefinición de puestos y funciones, simplificación de trámites y procedimientos y descentralización de facultades a los órganos regionales, gobiernos estatales y municipales.

Finalmente, en cuanto a resultados de la política neoliberal, para las élites fue exitosa porque se beneficiaron de ella, así lo indicaban los resultados de la macroeconomía, tales como: *“las bajas tasas de inflación, el saneamiento de las finanzas públicas, así como un tipo de cambio estable aunado a la afluencia de inversión extranjera que nivelaba el déficit de la balanza de pagos. Todo esto se tradujo en lo que llamaron ‘confianza’ entre los inversionistas nacionales y los extranjeros que no cesaban de alabar el sistema y de ponerlo como ejemplo mundial”*.<sup>10</sup>

En efecto, los resultados alcanzados por los empresarios asociados al capital extranjero fueron tan inusitados que diversos agentes financieros se beneficiaron de la privatización de la banca y de algunas entidades del sector paraestatal, sin embargo, en contraste al enriquecimiento de algunos, este modelo mostró sus debilidades, pues se agudizaron los problemas económicos y sociales cuyas

---

<sup>10</sup> Ortiz Wadgyamar, Arturo. **Política Económica de México 1982-2000: El Fracaso Neoliberal**. México, 1999. Editorial Nuestro Tiempo, S.A., p. 141.

víctimas fueron las mayorías, agravándose esa situación al iniciar el año de 1994. Entre los problemas que evidenciaron la crisis en la que Salinas dejara al país se pueden señalar: la rebelión armada de Chiapas, el desempleo abierto y subempleo hacia niveles sin precedente, la violencia electoral (marchas y protestas) el asesinato del candidato del PRI a la presidencia Luis Donaldo Colosio Murrieta.

#### **4.4 Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP, 1995-2000)**

Al iniciar el sexenio 1994-2000 que encabezó Ernesto Zedillo se buscó instrumentar otro Plan Nacional de Desarrollo y delinear una política integral para el fortalecimiento de las finanzas públicas y el impulso decisivo del desarrollo económico, pero *“la característica de Zedillo fue su plena subordinación al neoliberalismo, del cual es un fanático convencido”*,<sup>11</sup> pues su programa estuvo basado en la desregulación, la apertura financiera y la no intervención del Estado en la economía, además, abanderó diversas políticas de bienestar y de crecimiento que nunca se cumplieron.

##### **4.4.1 Modernización Integral y Renovación de la Gestión Pública**

Con el interés de promover políticas de bienestar para superar las deficiencias el presidente zedillo, propuso el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el que se definieron algunas estrategias.

El capítulo relativo al Desarrollo Democrático plantea las directrices a seguir con el propósito de promover y consolidar la reforma del Estado y en consecuencia la modernización de la administración pública, por tal razón, el objetivo de esta estrategia es: *“...avanzar*

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 150.

*en la reforma del gobierno a fin de que la función pública sea ejercida con absoluta transparencia, con trato imparcial para todos los ciudadanos, rindiendo cuentas puntualmente sobre la observancia de la normatividad y el uso eficiente y honesto de los recursos públicos...*"<sup>12</sup> Para alcanzar este cometido se delinearon siete puntos prioritarios:

1. Promoción de la descentralización administrativa, cuyo propósito se orientó "... al *análisis, la revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones, facultades y estructuras, con el fin de acercar la administración a la ciudadanía...*,"<sup>13</sup> el Plan señalaba que un factor esencial para impulsar el federalismo era promover la descentralización porque "...era necesario evaluar las funciones que realiza la federación y determinar cuáles podrían desempeñarse de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales o con su participación...,"<sup>14</sup> además era primordial eliminar las trabas burocráticas que limitan una adecuada relación y acercamiento de la sociedad con las instituciones.

2. Profesionalización de los servidores públicos: uno de los puntos medulares del plan le otorgaba capital importancia al servicio profesional de carrera con el fin de aprovechar la experiencia y conocimientos del personal cuando se dan cambios en el sector público porque un servicio de esta naturaleza "...*debe facilitar la capacitación indispensable para el desarrollo de cada función, la adaptación de los cambios estructurales y tecnológicos y el*

---

<sup>12</sup> **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, Talleres Gráficos de México, junio de 1995. p. 48.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 63.

<sup>14</sup> Entrecorillado propio.

*desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio para la sociedad...”.<sup>15</sup>*

3. Sistemas de control y rendición de cuentas: la estrategia propuesta para tal fin, estaba orientada a que en las dependencias de la administración pública hubiese más fortaleza y autonomía de los mecanismos y órganos internos de la contraloría para que al realizar actividades de control preventivo y correctivo contaran con la libertad y la imparcialidad necesarias que la función requiere.

4. Modernización de la gestión pública: el objetivo de esta línea de acción no debería limitarse a detectar y castigar a los posibles infractores, sino propiciar y fomentar una administración honesta y eficiente en el manejo de los recursos públicos, mediante la detección oportuna de fallas en los sistemas, en la instrumentación de los procedimientos o en la normatividad, así como a través del diseño de propuestas para solucionarlas. El cometido, básicamente consistió en mejorar los procedimientos de la Contraloría y ampliar los mecanismos de supervisión y vigilancia que ejerce la sociedad en el desarrollo de programas y proyectos de obra pública, financiados con recursos federales.

5. Simplificación y adecuación de la función pública: la esencia de este punto consiste en promover una renovación que vigorice sus procesos de trabajo, reoriente sus incentivos, simplifique sus procedimientos y que modernice sus métodos de gestión, por lo que en el Plan Nacional propone desarrollar criterios nuevos y más pertinentes para la medición del desempeño, con objeto de contar con elementos que evalúen la calidad del servicio, la opinión razonada de la población y la capacidad de respuesta de cada dependencia para atender satisfactoriamente los requerimientos de la ciudadanía.

---

<sup>15</sup> **Plan Nacional... 1995-200**, p. 64.

6. Simplificación y adecuación del marco normativo: la importancia de esta estrategia se centró en definir los criterios para actualizar los mecanismos y procedimientos en los ámbitos presupuestal y administrativo, así como promover la revisión y actualización de la base legal (reglamentos y disposiciones) que sustenta los procesos administrativos del sector público con el fin de reducir costos, incrementar la oportunidad y transparencia de las operaciones y favorecer la iniciativa de los servidores públicos para mejorar la calidad en el servicio público.

7. Responsabilidad de los servidores públicos: la propuesta consistía en definir nuevos criterios y modernizar la legislación para promover y consolidar los mecanismos que posibilitaran el fortalecimiento de la observancia en materia de responsabilidades de los servidores públicos, a través de programas de orientación, capacitación y consultoría así como la aplicación de sanciones en caso de transgredir las leyes y la normatividad de las instituciones gubernamentales.

En síntesis y de acuerdo con las estrategias citadas, se debe señalar que el Plan Nacional de Desarrollo de Ernesto Zedillo buscó renovar la administración pública para convertirla en una estructura eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio que contribuyese a la satisfacción de las legítimas necesidades de la población.

Por tal razón, se instrumentó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)<sup>16</sup>, para contar con una estructura administrativa acorde con las circunstancias de cambio que se viven en nuestro país como lo son la globalización (intercambio comercial) y el desarrollo de tecnología, entre otros.

---

<sup>16</sup> **Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000**, en: Diario Oficial de la Federación, México, 28 de mayo de 1996.

El impulso al Programa de Modernización de la Administración Pública, como uno de los propósitos de Zedillo, buscó también romper esquemas obsoletos, viejos y caducos que habían entorpecido muchas funciones del sector público con el fin de que las entidades y organismos adecuaran sus acciones al ritmo de los cambios, abandonar viejos esquemas y crear nuevos modelos capaces de responder a los nuevos retos que le imponía la sociedad y las transformaciones que se estaban suscitando a nivel internacional.

Los problemas en la estructura administrativa evidenciaban entre otros inconvenientes: excesiva centralización, estructuras obsoletas y rígidas, corrupción, falta de capacitación, burocratismo, procesos complejos por no contar con una adecuada reingeniería administrativa, además, un sistema de gobierno en el que los esfuerzos de descentralización realizados en años anteriores no fueron suficientes, por lo que su esquema modernizador procuró, fundamentalmente, impulsar la desconcentración y descentralización, diseñar estructuras administrativas flexibles modernas, oportunas y de rápida respuesta, sobre todo en los servicios y prestaciones; en consecuencia, delinear procesos sencillos y ágiles, pero sobre todo, procuró que el gobierno fuese el promotor de estos compromisos.

De acuerdo con estas aspiraciones, una de las primeras acciones fue la de reformar nuevamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con la determinación de reestructurar la organización administrativa del gobierno enfocada hacia el mejoramiento de los servicios públicos y el aprovechamiento óptimo de los recursos; tal es el caso de las reformas y adiciones al Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a través de las cuáles se otorgó a la Secretaría de la Contraloría y

Desarrollo Administrativo (SECODAM), una atribución adicional consistente en:

“Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la administración pública federal, a fin de que los recursos humanos patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la administración pública federal...”

Estos anhelos eran congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 ya que en sus líneas se expresó la necesidad y el interés de impulsar las estrategias para tener una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la sociedad, pero sobre todo que el aparato gubernamental contara con una administración capaz de responder a los cambios estructurales que vivía y demandaba el país, y que fomentara la dignidad y profesionalización de la función pública así como facilitar a los trabajadores al servicio del Estado los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva.

Así el Programa de Modernización Administrativa 1995-2000 delineó dos objetivos generales:

- “Transformar la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la población”.

- “Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas”.

Además, dicho programa, estaba integrado por cuatro subprogramas que abarcaron el conjunto de problemas de las instituciones del gobierno, algunas aportaciones de gran trascendencia fueron elaboradas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo después de realizar un proceso de diagnóstico, quedando de la manera siguiente:

### **1 Participación y Atención Ciudadana**

Su propósito fue lograr la participación más decidida de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones gubernamentales para propiciar que los ciudadanos recibieran un trato justo, eficiente, oportuno y conveniente por parte de las instituciones de la administración pública.

### **2 Descentralización y Desconcentración Administrativa**

El objetivo esencial de este subprograma era contribuir al fortalecimiento del denominado Pacto Federal a través de la descentralización de funciones y facultades a fin de promover el desarrollo regional y la descentralización económica; optimizar los servicios públicos, abatir costos y acercar las decisiones al lugar en que se requieren, pero sobre todo otorgar la flexibilidad necesaria a las entidades y dependencias para adaptarse con oportunidad a los cambios, que contaran asimismo, con una estructura capaz de responder a los objetivos y metas institucionales, así como evitar el dispendio de recursos en el mantenimiento del aparato burocrático.

### **3 Medición y Evaluación de la Gestión Pública**

Su misión fue robustecer los dispositivos de rendición de cuentas con base en el desarrollo de esquemas novedosos de medición y evaluación del desempeño y resultados, así como sistemas integrales de control que permitieran a los trabajadores al servicio del Estado más elasticidad en la ejecución de sus responsabilidades y garantizaran, además, los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos para lograr a la vez la confianza de la población de que los mismos, serían utilizados en programas sociales y en caso contrario, se contara con las herramientas apropiadas para prevenir y detectar actos de corrupción.

#### **4 Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público**

El objetivo de este subprograma aunque ya no tan novedoso buscó también incorporar criterios más amplios con el interés de lograr el establecimiento de un servicio profesional de carrera, para propiciar la selección, desarrollo y retiro digno de los servidores públicos y asimismo se aprovechara su experiencia para enfrentar adecuadamente los cambios, pero sobre todo, para dar continuidad a los proyectos institucionales.

Para instrumentar estos subprogramas se puntualizaron estrategias y líneas de acción apoyadas en los conceptos de la planeación estratégica del PROMAP, entre los que resaltan los siguientes:

- Misión: Es la razón de ser de la institución y justifica su existencia. Es una manifestación de alto nivel que describe su propósito central.
- Visión: Representa el escenario altamente deseado a futuro por las instituciones que se pretende alcanzar en un periodo determinado de tiempo.

- **Objetivos Estratégicos:** Definen concretamente qué se quiere alcanzar de acuerdo con el establecimiento de la misión y visión de la institución, mismas que deben estar orientadas con base en las necesidades de la población usuaria, las políticas públicas y el marco normativo correspondiente.
- **Proyecto:** es la expresión del conjunto de estrategias y actividades para cumplir con los objetivos establecidos.
- **Proceso:** Representa la suma de las acciones que transforman los insumos en resultados y que asignan un valor a quien usa, aplica o requiere estos resultados.
- **Servicio:** Representa la expresión final de la acción pública para atender necesidades y demandas de los usuarios.
- **Actividad Institucional:** Es la categoría programática que representa el conjunto de operaciones y tareas que llevan a cabo las dependencias para dar observancia a su misión y se traduce de manera precisa en la prestación de un servicio o la producción de un bien.
- **Proyecto Institucional:** Hace referencia a una propuesta específica de trabajo con el fin de mejorar la producción de un bien o la prestación de un servicio.
- **Proyecto de Inversión:** Es aquel que lleva a cabo el gobierno para aumentar sus activos fijos, lo que posibilita elevar y optimizar el flujo de productos y de servicios.
- **Actividad Institucional:** Es la categoría programática que representa el conjunto de operaciones y tareas que llevan a cabo las dependencias para dar observancia a su misión y se traduce de manera precisa en la prestación de un servicio o la producción de un bien, y está vinculada a un producto o servicio final, en concordancia con los proyectos institucionales o de inversión.

Define de manera específica las tareas de las dependencias y organismos gubernamentales.

Corresponde al máximo nivel de agregación de las funciones y atribuciones de las unidades administrativas.

Busca la coordinación entre las unidades administrativas.

De acuerdo con el esquema de modernización que impulsó Ernesto Zedillo, es evidente que el citado Programa anheló constituirse en un importante instrumento para que las instituciones de la administración pública federal atendieran con eficiencia y eficacia, oportunidad y calidad las demandas de la sociedad, así como propiciar que los servidores públicos tuvieran un mejor trato con los usuarios. Así para el logro de estos propósitos la modernización administrativa estuvo orientada a la promoción de la calidad en las actividades que se llevan a cabo en el sector público.

Por tanto una de las condiciones que observó el referido programa fue el desarrollo, capacitación y actualización de los servidores públicos, que les permitiera tener un cambio de actitud, es decir, que actuaran con honestidad y con una cultura de servicio en la atención de las demandas, pero sobre todo, lograr que la población tuviera credibilidad en las instituciones, porque un auténtico cambio en el personal, es condición necesaria para todo proceso de modernización.

Sin embargo, la propuesta modernizadora que promovió Zedillo en materia de profesionalización del servicio público, entrañaba diversas limitantes como: "...la fragmentación burocrática, la crisis de paradigmas –el ver como los países desarrollados están caminando en dirección opuesta y el temor de que el servicio civil ate las manos de los políticos a la hora de implantar sus programas-, la inexistencia de programas adecuados de evaluación que

permitan el desarrollo de un sistema realmente meritocrático (el talón de Aquiles de muchos servicios civiles); los diseños totalizadores en lugar de graduales y descentralizados, y una agenda sobrecargada con asuntos que absorbieron casi toda la atención (crisis económica, Chiapas, narcotráfico, entre otros). Así, existe la posibilidad, como ha sucedido en casos anteriores de que los mandos medios continúen sin un servicio profesional que motive y genere estabilidad, especialmente necesaria en todo el sistema democrático y/o federal”.<sup>17</sup>

La evaluación y medición del desempeño, se realizó a través de lo que se denomina administración por resultados desde la perspectiva de la gerencia pública; Por ejemplo, en materia de modernización administrativa, en los tres primeros años del gobierno de Zedillo se lograron avances de gran trascendencia porque casi todas las dependencias y organismos desarrollaron estándares de servicio y sus indicadores, por lo que los ciudadanos sabían qué esperar del gobierno. Otro aspecto que conviene señalar y que constituyó una innovación es que el proceso modernizador promovió una actitud “cliente-amigable”, reingeniería de procesos y la denominada calidad total.

El proceso de modernización que promovió Zedillo marcó grandes diferencias con respecto a sus antecesores porque se le dio mayor importancia, de tal manera que, por ejemplo, en materia de evaluación se lograron avances considerables como “... el proyecto instrumentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para una Nueva Estructura Programática (NEP), con el fin de fortalecer la

---

<sup>17</sup> Méndez, José Luis. “¿Vieja o una nueva administración pública?. Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa”. Publicado en: **Reforma y Democracia** Revista del CLAD,. No. 13. Caracas, 1999. p.2.

planeación corporativa, el cambio de la relación de la planeación con la presupuestación y el desarrollo de un nuevo lenguaje”<sup>18</sup>, lo anterior, con el interés de medir el logro de los objetivos y no restringirse a conocer el flujo de los procedimientos. Así, en el Instituto Federal Electoral también se han impulsado novedosos esquemas para la evaluación, pues en materia de servicio civil de carrera los trabajadores empezaron a ser evaluados por los resultados alcanzados.

El propósito del subprograma relativo a la desconcentración, descentralización y participación regional fue contar con una administración más democrática y flexible, sin embargo, debemos recordar que no fueron los primeros intentos en la materia, porque los programas de descentralización y desconcentración fueron contemplados también por el gobierno de De la Madrid. Sin embargo, durante la administración Zedillista, este punto ocupó un lugar prioritario y entre las ventajas que obtuvo fue una mejor adaptación y oportunidad en el manejo de los recursos y en el otorgamiento de servicios, sin embargo, en cuanto a sus desventajas hubo dispersión y en consecuencia corrupción. En materia de aumento de la participación social, se buscó su incremento mediante grupos de las organizaciones civiles.

En realidad, los esfuerzos en materia de modernización administrativa de Zedillo, fueron encomendados a las secretarías de Contraloría y de Hacienda, y se encaminaron a un mayor profesionalismo y estabilidad del personal, así como a una mayor elasticidad de la administración pública,

Finalmente, es cierto que en la administración del último presidente surgido del PRI, los problemas del país no se solucionarían solamente reformando la administración pública, pues los recortes y

---

<sup>18</sup> *Ibid.* p.4.

ajustes del Fondo Monetario y los problemas sociales de México se agudizaron y las debilidades de su política se evidenciaron. La delincuencia creció de manera alarmante, a consecuencia no sólo del desempleo que aquejaba al país, sino también de los bajos salarios, la pobreza y el amplio abismo existente entre pobres y ricos.

## **5. INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL COMO ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN 2000-2004**

La llamada Innovación Gubernamental constituye el prototipo de modernización que ha contemplado y puesto en marcha el Ejecutivo Federal para el periodo 2000-2006, y tiene como misión el impulso de políticas públicas con orientación hacia esquemas de privatización en materia de servicios públicos, e incorporación de funcionarios a la Administración Pública con ideas pragmáticas de corte anglosajón y con apego a técnicas administrativas basadas en lo que se denomina gerencia pública. Así, el cambio en el poder ha llevado no sólo a reformar la administración pública sino también a la adecuación de acciones y prácticas operativas de los nuevos actores en el gobierno.

### **5.1 Aspectos Generales y Estructura de la Innovación Gubernamental**

Al asumir la presidencia Vicente Fox, una de sus primeras acciones fue la de crear la Oficina de la Presidencia para la Calidad y la Innovación Gubernamental<sup>1</sup> con el propósito de incorporar nuevas

---

<sup>1</sup> La Innovación gubernamental surge paulatinamente en 1974 como consecuencia de la crisis energética derivada del embargo petrolero de Kuwait a Estados Unidos y Holanda. En 1979, en Inglaterra y Estados Unidos se inician los estudios relativos a la innovación como una fórmula para modernizar a los gobiernos. Con la caída del socialismo y el Muro de Berlín y la globalización hacia 1989, se extendieron las expectativas para la transformación de los Estados. Para 1990, países como Italia y Francia coincidieron en "reinventar el gobierno" con base en el principio de justicia social democrática que se estaba viviendo en el orbe. En 1979, en Texas se habla de una revolución electrónica del gobierno. En 1997 la OCDE propone la "innovación" como alternativa para que los gobiernos pudieran enfrentar los cambios producto de la integración mundial; en España se funda el Instituto de Gobernabilidad en 1998. Ávalos, Roberto. "Apuntes del Diplomado Liderazgo para la innovación de la Gestión Gubernamental". Junio de 2002.

soluciones a los problemas cotidianos que se originan en los servicios que otorga el gobierno, así como para integrar una unidad especializada en asuntos de modernización administrativa, que le diera alternativas de mejora a la gestión pública.

La innovación gubernamental es un concepto novedoso del pensamiento occidental moderno orientado a concebir una nueva formación y cultura en la actuación de la administración pública. La innovación es una combinación de estilos y modelos de gestión pública que incorpora el uso de tecnología de punta orientada también hacia la información, comunicación, y mercadotecnia al tiempo que busca retomar dos aspectos que ya se habían considerado en el sexenio de De la Madrid en el manejo de los asuntos del gobierno con el llamado a la renovación moral de la sociedad: la ética y la moral pública con el fin de abatir la corrupción que es un lastre para nuestro país.

El objetivo de la citada innovación gubernamental es lograr una administración pública acorde con las relaciones entre los países, mas desarrollados, es decir, de “clase mundial”, para transformar a las instituciones y poder calificar sus acciones mediante estándares de actuación e impacto valubles a nivel internacional.

Asimismo, existen diversos problemas que afronta la innovación y que son además de la ética pública, entre otros, valores de desempeño, de capacitación, de empleo, de profesionalización, y liderazgo. La importancia de superar las limitaciones que existen en el desempeño de los servidores públicos radica en la dificultad (de acuerdo con esta filosofía) de aplicar con eficiencia los programas de Modernización que se llevan a cabo, así como la adecuada instrumentación de las políticas públicas, que inciden en el otorgamiento de los servicios públicos con calidad.

La aplicación de sistemas y procedimientos en las entidades y dependencias de la administración pública federal con el nuevo enfoque de 'innovación', se inició con la integración de funciones, eliminando plazas y puestos de personal, fusionando unidades administrativas y fundamentalmente con el diseño de programas que contemplan diversos elementos como los de planeación estratégica, ambiente ético, calidad, transparencia y rendición de cuentas, y con la aplicación de la reingeniería administrativa en los servicios y prestaciones que otorga el gobierno, privilegiando en su tratamiento, los conceptos de la administración privada de clientes y proveedores, para diferenciar al público usuario de la administración pública.

Dicha política sexenal en materia de modernización administrativa está orientada a promover el cambio en todo el gobierno federal porque de acuerdo con sus estrategias, es necesario que las demandas de la población sean atendidas con profesionalismo, eficiencia y calidad de acuerdo a parámetros de la iniciativa privada. El esquema de la innovación también contempla atender con esa orientación las necesidades de los clientes (la sociedad) aún cuando los recursos fiscales son limitados, y es en este sentido que las estrategias de la innovación deben dirigirse a promover proyectos con una alta rentabilidad social, apoyados con la participación ciudadana y el sector privado.

No obstante la planeación estratégica y el desarrollo organizacional son valiosas herramientas que posibilitan a las instituciones elevar su eficiencia operativa, el liderazgo y la comunicación, debiéndose centrar en el logro de resultados hacia la atención en la prestación de los servicios.

“La aplicación de estos paradigmas de innovación en la administración pública, en los tres ordenes de gobierno, está

permitiendo romper antiguos vicios de una cultura burocrática, al tiempo que está regenerando las actitudes y la profesionalización de los servidores públicos más comprometidos y concientes de su responsabilidad, apegados a la normatividad y propiciando una nueva cultura de servicio, donde la lealtad a las instituciones se mide también por la ética en el servicio y la búsqueda de resultados que permitan mejorar el nivel de vida de la población. Sin embargo, la modernidad no es siempre asimilada con igual intensidad por algunos servidores públicos, que mantienen una comunicación por resistencia o por temor a perder canonjías y cotos de poder, fortalecidos por el paso del tiempo de instituciones de antaño que eran menos exigidas por la sociedad para combinar eficiencia con transparencia en la función pública, y el logro de resultados, ya no sólo cuantitativos, sino ahora también de carácter cualitativo y de impacto estratégico en el nivel de vida de la población”.<sup>2</sup>

No obstante lograr el éxito en la aplicación de este esquema dependerá en gran medida de una estructura institucional apropiada, dinámica, flexible y adaptable a los retos que se le presentan con el fin de atender las necesidades de la población y en especial a los grupos sociales desposeídos cuya marginación y pobreza ha rebasado todos los cálculos numéricos en los últimos años de manera alarmante a pesar del discurso oficial de reducción de estos índices. El diseño de la estructura debe ser funcional, y orientado a alcanzar un desempeño efectivo y eficiente en la ejecución de los programas de gobierno.

Para lo anterior es importante considerar los principios de la planeación estratégica y el desarrollo organizacional, ya

---

<sup>2</sup> Salyano Rodríguez, Raúl. “Antecedentes y Perspectivas de la Innovación Gubernamental en la Administración Pública Mexicana”. En: Memoria del Diplomado: **Liderazgo para la Innovación de la Gestión Gubernamental**. Chetumal, Quintana Roo, 2002. p. 22.

mencionados, la definición del diagnóstico (identificación de debilidades y fortalezas) hasta las variables estructurales del personal, normatividad, contextualización y tecnología para el impulso de las políticas públicas; pautas y paradigmas así como los procesos de desconcentración y descentralización. Es decir, para instrumentar un proyecto de innovación gubernamental a nivel institucional se debe considerar el status de la Administración Pública y precisar las variables que determinan su funcionamiento y no solo aplicar la receta gerencial en boga, como se está dando actualmente.

## 5.2 El Modelo de Innovación Gubernamental

Como se ha mencionado el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, tiene como misión hacer del gobierno una organización exitosa capaz de cumplir cabalmente con las funciones que se llevan a cabo en las entidades y dependencias de la administración pública, para lo cual considera fundamentalmente seis componentes:<sup>3</sup>

1. Planeación estratégica.
2. Enfoque de calidad.
3. Reingeniería de procesos.
4. Gobierno electrónico.
5. Código de ética y combate a la corrupción.
6. Innovación y profesionalización del servicio público.

Así los responsables de instrumentar los cambios en la estructura de la administración pública actual, y con la finalidad de hacerla

---

<sup>3</sup> Sánchez González, José Juan. "El Modelo de Innovación Gubernamental". En Memoria del Diplomado, **Liderazgo para...**, p. 65.

más eficiente, consideran que la planeación estratégica es la herramienta administrativa apropiada porque compatibiliza los objetivos estratégicos de la organización con la misión y visión, asimismo, determina los proyectos prioritarios *“que permitan alcanzar la misión institucional a partir de los recursos disponibles bajo la consigna ‘hacer más con menos’”*,<sup>4</sup>...no implica necesariamente el redimensionamiento organizacional, ni la eliminación de áreas o plazas, aunque esto ha venido ocurriendo en muchos casos, porque el ejercicio lo que busca es reorientar los recursos, y programas hacia los objetivos estratégicos.

Con respecto al enfoque de calidad se considera que éste es la parte medular del sistema de gestión del sector público y de cualquier organización o institución. *“En la administración pública existe una tendencia del enfoque de calidad que se orienta más hacia el usuario (cliente). Algunos países han alcanzado progresos en la mejora del acceso de los clientes a los servicios, el incremento en la transparencia de los procesos de decisión y en la reparación de las injusticias cometidas, así como en aligerar las formalidades inútiles. El propósito es inculcar más la preocupación por el cliente en el conjunto del sector público y en todos los niveles de la administración pública, por lo que debe buscarse la calidad”*.<sup>5</sup>

La reingeniería de procesos es una técnica que también forma parte importante de la Innovación Gubernamental y su propósito es rediseñar las estructuras institucionales con el fin de eliminar sistemas y procedimientos anteriores e incorporar nuevos, porque la *“reingeniería es la revisión fundamental y el rediseño radical de los procesos para alcanzar mejoras organizacionales en medidas*

---

<sup>4</sup> *Ibid.* p. 65.

<sup>5</sup> *Ibid.* p. 66.

*críticas y contemporáneas de rendimiento tales como costos, calidad, servicio y organización”.*<sup>6</sup>

La aplicación de esta herramienta en la administración pública está considerada como radical y costosa porque en principio elimina puestos y niveles jerárquicos que se supone son innecesarios, sin embargo lo que no se contempla es el costo social reflejado en el desempleo. Además se debe señalar que en el sector público existen instrumentos jurídicos y normatividad que sustentan las funciones que se vienen realizando, por lo que no se puede partir de cero como lo supone la filosofía de la reingeniería.

Por lo que se refiere al gobierno electrónico, el Modelo propuesto por el actual gobierno de la República, busca renovar su funcionamiento a través de las TIC's (tecnologías informáticas y de comunicaciones). La misión de este proyecto es acercar a los ciudadanos al gobierno, dar las facilidades de comunicación para interactuar en la entrega de servicios y en la forma de gobernar, mediante el uso de la tecnología de Internet y los nuevos medios de comunicación.

En lo relativo al código de ética y combate a la corrupción, el propósito del ejecutivo, es contar con una administración pública honesta, transparente y sin corrupción, que genere confianza en los ciudadanos además de que garantice una función pública de valores, es decir, crear una nueva cultura en el quehacer gubernamental. Para cumplir con tales propósitos, el 31 de julio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal”, mismo que incorpora conceptos como la igualdad, el bien

---

<sup>6</sup> Hammer, Michael y Champy, James. **Reingeniería**. Ed. Norma. México, 1994. p.33.

común, la generosidad, la transparencia, la integridad, el respeto, la rendición de cuentas, el liderazgo y la justicia, entre otros.

La institución encargada de instrumentar las medidas correspondientes para cumplir con tal fin es la Secretaría de la Función Pública (anteriormente denominada Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), a través del Programa de Combate a la Corrupción y Transparencia de la Administración Pública Federal.

Finalmente, el Modelo de referencia incluye también un programa que puede considerarse medular y es el relativo al servicio profesional de carrera, es decir, la profesionalización del servidor público, que consiste en proporcionarle preparación, capacitación, promoción, evaluación del desempeño, estabilidad y mejores niveles de salario. *“El servicio civil de carrera es el mayor grado de profesionalización del servicio público... Dentro de las ventajas del servicio civil se encuentran las siguientes: crea incentivos claros para mejorar el desempeño, disminuye la discrecionalidad en la organización de puestos, evita la corrupción, garantiza continuidad y memoria institucional, elimina el sistema de botín o de despojo, establece sistemas claros de selección o promoción, crea la necesidad de establecer procesos de control en la evaluación del desempeño y rendición de cuentas, previene de la creación de cotos de poder, y limita el crecimiento de los costos de selección y capacitación del personal”.*<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Sánchez González, José Juan. *op. cit.* p. 72.

## **CONCLUSIONES**

Como se puede apreciar en el desarrollo de este trabajo la reforma de la administración pública en México, no es un tema novedoso, ya que prácticamente podemos hablar de la necesidad de transformar las estructuras administrativas desde el siglo XIX; ha sido una cuestión planteada de forma reiterada a partir de la independencia, en tal consideración la dinámica del desarrollo económico y social ha obligado a los distintos gobiernos a que la acción pública se vaya adecuando permanentemente. Así de alguna manera, todos los gobiernos se han enfrentado al problema de cómo organizar la actividad pública para cumplir mejor sus propósitos.

Con características y concepciones ideológicas diversas, así como el uso de tecnologías adaptadas, a lo largo de la historia de nuestro país se han buscado soluciones a los problemas que enfrenta la administración gubernamental, y es precisamente la reforma administrativa el punto central, el eje fundamental de los cambios en las estructuras del sector público. El interés por reformar la administración pública quedó de manifiesto por la necesidad del Estado para cumplir adecuadamente con las tareas que tiene encomendadas.

Después del movimiento armado que estalló en 1910 y a partir del constituyente de 1917 se inició la reconstrucción nacional, y por consiguiente la creación de instituciones en apoyo de las responsabilidades que adquirió el Estado; en materia de reforma administrativa se realizaron estudios para la organización y el establecimiento de algunos procedimientos en materia de ingresos y gasto del gobierno y sus dependencias, para eficientar su economía y sus servicios. Hacia 1928 se crea el Departamento de Presupuesto de la Federación; en 1933 la Oficina Técnica y Fiscal del Presupuesto fue la encargada de realizar los estudios para la

reorganización administrativa y la coordinación de actividades, incluyendo los sistemas de trabajo. No obstante, como era lógico durante este periodo, el Estado se preocupó más por la estabilidad social y su legitimidad, adoptando políticas de empleo, salario y justicia social, que por el impulso de dichas medidas para mejorar la administración del gobierno.

De igual manera, en las décadas que van de 1940 a 1960 no se registran hechos notables en materia de reforma administrativa debido básicamente a que los gobiernos orientaron sus esfuerzos a promover el desarrollo económico y la estabilidad política, es decir, los cambios efectuados en la administración pública obedecieron más al interés por promover el proceso industrializador. Esta etapa se caracterizó en consecuencia, por el crecimiento vertiginoso del sector paraestatal, lo que fue propiciado por una falta de planeación, generando gigantismo y descontrol; al mismo tiempo se dio un proceso de acumulación de poder en el ejecutivo, haciendo evidente la ausencia de contrapesos que equilibraran su actuación.

Sin embargo, una característica de las reformas realizadas en la década de los sesenta, es que aparecieron como ajustes técnicos o tecnocráticos en el aparato administrativo, los intentos para resolver el descontento general que ya generaban los problemas económicos y sociales. Las reformas fueron entonces la justificación del Estado ante la sociedad argumentando que la administración pública era inoperante para cubrir los agudos problemas del desequilibrio social y la apropiación de la riqueza en unas cuantas manos.

Hacia la década de 1970 creció la intervención del Estado en la economía lo que propició una estructura más compleja, la modernización administrativa estuvo asociada más a las tareas económicas en beneficio del Estado para convertirlo en su

organizador; de este modo los programas de desconcentración y descentralización que se iniciaron débilmente, fallaron aún más, porque no se definieron las estrategias ni se establecieron los señalamientos precisos de las responsabilidades y tareas que habrían de delegarse.

En materia de eficiencia administrativa hubo más atención en este periodo porque estuvo caracterizado por la programación y coordinación del sector público. Sin embargo, los esfuerzos de reforma se vieron limitados, ya que solamente se adoptaron algunas herramientas para el diseño de la normatividad, la planeación y la coordinación. Asimismo, en la medida en que la burocracia fue adquiriendo una relativa autonomía, se buscó que la formación profesional de los funcionarios se hiciera más especializada.

Con respecto al proceso de modernización administrativa en el sexenio de José López Portillo, se pueden advertir transformaciones sustanciales en tanto que dicho proceso se orientó con un enfoque metodológico y con un criterio global donde se reflejaron los planes, programas y proyectos específicos, además, la institucionalización de la reforma permitió que tanto los organismos de orientación y apoyo global así como los sectoriales llevaran a cabo las recomendaciones, estrategias y políticas provenientes del titular del Poder Ejecutivo Federal, a la vez que la filosofía de la legislación creó las condiciones jurídicas para hacer más eficiente a la administración pública, ser más congruente con sus finalidades y tener mayor coordinación para el desarrollo nacional en el contexto de su plataforma contemplada en el Plan Básico de Gobierno.

Resulta evidente que la reforma administrativa en ese periodo tuvo el apoyo político adecuado y los recursos convenientes, pero todo ello no fue suficiente para poder alcanzar la eficiencia administrativa, ni tampoco para fortalecer la competitividad

profesional de los funcionarios. “Al concluir el sueño de la administración de la abundancia se agotó la idea de que la modernización administrativa era necesaria y hasta urgente”.<sup>1</sup> Esto fue así aun con el hecho relevante de que el titular del ejecutivo adquirió mayor poder porque la nueva estructura de la administración pública fue asumida como otro instrumento que le permitió, adicionalmente, ser el negociador político más fuerte durante su periodo.

Asimismo, con el ritmo de la modernización, las posibilidades de continuar con la profesionalización de los servidores públicos crecieron, por lo que se buscó la permanencia de los más preparados, sin embargo, este propósito no logró sus objetivos. Las grandes diferencias entre los funcionarios tradicionales y los nuevos, que se iban incorporando a las instituciones, limitaron las posibilidades para cohesionar la gestión pública.

La modernización administrativa después de 1982, se caracterizó porque estuvo supeditada a las necesidades de aumento de los niveles de vida de la población, vinculada a los programas de reordenación administrativa y al interés del ejecutivo por impulsar el servicio civil de carrera con el fin de que la administración tuviera independencia con respecto al proyecto político. Asimismo, se le identificó más con la reducción del sector paraestatal y la simplificación administrativa, ya que durante el periodo de De la Madrid aumentaron los recortes, el congelamiento o cancelación de puestos y plazas, y la autorización previa para manejar partidas presupuestales.

Otro aspecto relevante, fue también la evaluación de los programas del sector público, con el fin de que se aprovecharan como insumos en nuevos ejercicios de planeación. Sin embargo, los esfuerzos en

---

<sup>1</sup> Pardo, María del Carmen. *op. cit.* p. 146.

materia de modernización no tuvieron los resultados esperados y muy por el contrario de las expectativas se limitaron solamente a atender las necesidades y los problemas coyunturales.

En síntesis, en dicho sexenio, la modernización administrativa y la renovación moral de la sociedad fueron los principales objetivos; ejes propios de la gestión pública para la transformación del Estado a fin de superar la crisis petrolera y el endeudamiento del país.

En la gestión del presidente Salinas de Gortari, se hizo evidente el interés por continuar con la política del sexenio anterior en materia económica, con el propósito de controlar la inflación, reducir el gasto público, alentar la inversión extranjera y promover la apertura comercial así como de reservar la intervención del Estado en la economía en las áreas estratégicas y prioritarias.

Con referencia a la modernización administrativa, esta no fue una preocupación real en su momento, ya que ni siquiera estuvo contemplada en su plan de gobierno. Tanto los programas de renovación de los esquemas de seguimiento, evaluación y control de las actividades gubernamentales, el manejo de los recursos en materia de administración y desarrollo de personal, como su profesionalización, la importancia de las dependencias encargadas de la vigilancia y control en el ámbito gubernamental así como la desconcentración y descentralización de las decisiones, quedaron al margen, limitando la posibilidad de hacer más eficiente el aparato administrativo.

La estructura de la administración pública con que contaba el régimen para llevar a cabo sus tareas, no sufrió modificaciones. Su proyecto principal, es decir, el rasgo más distintivo de su mandato, fue el programa de Solidaridad, orientado básicamente a paliar las necesidades sociales en zonas marginadas del país.

La inminente llegada del siglo XXI, exigió a Ernesto Zedillo impulsar un proyecto de modernización de la administración pública, con el propósito de cambiar los modelos y esquemas que venía utilizando el gobierno desde hacía mucho tiempo, a fin de que respondiera a las demandas de la sociedad y a las transformaciones resultado del proceso de mundialización ó globalización.

La primera iniciativa de Ernesto Zedillo se dirigió, nuevamente a modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para reorganizar la estructura administrativa hacia el mejoramiento de los servicios públicos y al aprovechamiento óptimo de los recursos, así como a la asignación de nuevas funciones para la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que era la responsable de coordinar la modernización del gobierno.

Por otra parte, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se expuso la promoción de una administración pública dirigida al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la población, una administración capaz de responder con elasticidad y acierto a los cambios estructurales del país a la vez que fomentara la dignidad y profesionalización del servicio público.

El Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP), fue el principal instrumento para promover los cambios en las entidades y dependencias del sector público, dirigido a atender las demandas de la población con calidad y oportunidad así como a favorecer tanto la eficiencia como la productividad, es decir, promover la calidad en las actividades que se llevaran a cabo en la administración pública. Otro aspecto valioso del PROMAP, fue la iniciativa para elevar el desarrollo y actualización permanente de los servidores públicos a través del servicio profesional de carrera.

“...que México ha estado atrapado en el cambio de paradigmas de la administración pública, lo evidencia el hecho de que mientras

algunos de los esfuerzos del presidente Zedillo parecen dirigirse hacia un mayor profesionalismo y estabilidad del personal –lo que en un sistema de botín como el mexicano se ha carecido-, otros parecen enfocarse hacia una mayor flexibilidad. Esta tensión parece haber tenido también una expresión institucional, ya que hay dos Secretarías a cargo de las políticas de modernización: la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, por un lado, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por el otro. Situación que trajo tanto riesgos como promesas. La profesionalización y modernización es una característica olvidada, pero clave de las sociedades democráticas...”.<sup>2</sup>

Por último, el programa de modernización impulsado por Vicente Fox denominado “Innovación Gubernamental”, es una combinación de propósitos y estrategias que incorpora tres técnicas procedentes de la administración de negocios como lo son la planeación estratégica, el enfoque de calidad y la reingeniería de procesos; las cuales, al aplicarse en el gobierno federal, siguen dos preceptos: gobierno electrónico y ética en el servicio público, que fungen como elementos fundamentales de la modernización, porque los gobiernos de diversos países los están instrumentando como resultado del impulso y trascendencia en su uso, apreciados por los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas y la OCDE.

Otro aspecto también importante, presentado por la actual administración, es el relativo al Servicio Profesional de Carrera, que aunque no es novedoso, ya que debemos recordar que en los programas de modernización de López Portillo, de De la Madrid, y sobre todo con Zedillo, se dieron pasos para la generación de esquemas adecuados, viables e innovadores en materia de profesionalización del servicio público, en la presente

---

<sup>2</sup> Méndez, José Luis. *op. cit.* p. 16.

administración, se está haciendo lo necesario para su adecuada implementación, en los diferentes ámbitos de la Administración Pública Federal, a fin de alcanzar las ventajas que ello representa.

Para lo anterior, se consideró oportuno encontrar los consensos y la aprobación de las instituciones responsables, es decir, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de la Función Pública y del Sindicato de los Trabajadores al Servicio del Estado, para la promoción y aprobación de la iniciativa de ley que permitirá consolidar este propósito. La “Innovación Gubernamental” sólo podrá cumplirse plenamente, con la instrumentación del Servicio Profesional de Carrera, porque al analizarse con criterios modernos, encontramos que tienen características concomitantes que los hacen inseparables.

La modernización administrativa tiene una gran importancia táctica dentro de las estrategias de desarrollo actual, porque define políticas, objetivos y metas, lo que posibilita ampliar los consensos sociales y establecer una vinculación más estrecha respecto a las necesidades del público, procurando su compromiso con el régimen en turno.

Sin embargo en los procesos de “Innovación Gubernamental”, hasta ahora no se han visto cambios sustanciales que repercutan positivamente en beneficio de la sociedad. En su Tercer Informe de Gobierno, Vicente Fox anunció que empezará a gobernar y que la política será el eje de las acciones de su gobierno, Aquí surge la cuestión de si realmente se entiende la actividad y objeto de la política, porque hasta ahora, su actuación, muestra un claro desapego de ella, aunque Fox admite que se ha equivocado, desde el inicio de su gobierno se han cometido una serie interminable de errores e inconsistencias de orden político y administrativo.

La formación y educación de la clase política gobernante actual, está en entredicho, con el agravante de que el descrédito va en aumento. Se ha hecho, además, un uso abusivo e indiscriminado del idioma y constantemente queda de manifiesto la ignorancia política y cultural de la clase gobernante.

Finalmente, a pesar de las transformaciones en el aparato público, hasta ahora los cambios no se han traducido en un nivel de ética superior, porque la corrupción, signo de nuestro tiempo y bandera del régimen, no se ha reducido, mucho menos eliminado; lo que se ha generado es contrario a las expectativas despertadas. Los ejemplos de corrupción que en los últimos años se han visto en el gobierno y en algunos actores políticos son alarmantes.

Ante este escenario ¿qué tan plausible es instrumentar un novedoso esquema de modernización importado de alguno de los países desarrollados, como los Estados Unidos?, y de acuerdo con estos criterios ¿qué tan necesarias son las reformas fiscal, energética y laboral en las que se ha insistido de acuerdo con los cometidos del gobierno?, probablemente son alternativas de alto impacto, pero existen serias dudas sobre su contenido y viabilidad, las constantes declaraciones del gobierno son al respecto, contradictorias y confusas; todo parece indicar que prevalece el desconocimiento de los asuntos de gobierno por parte de tales protagonistas.

Así pues, la llamada Innovación Gubernamental es inconsistente e insuficiente por si sola como eje de actuación, porque desde el inicio de la administración del actual régimen, el desempleo aumentó considerablemente a tasas record, tanto en el sector privado, como en el gobierno, registrándose una considerable disminución de empleados y servidores públicos de mandos medios, al querer aplicar la filosofía de la denominada reingeniería administrativa (hacer más con menos). Por otra parte en la actividad

económica, y particularmente en el sector privado se aprecia claramente la recesión, entre otras razones, porque el mercado norteamericano lo está dominando China, y para enfrentar este problema, se argumenta que la reforma laboral es la solución, así como los incrementos impositivos al Valor Agregado en alimentos y medicinas, contenidos en la propuesta de reforma fiscal.

Es evidente entonces que los problemas del país no los resuelve la modernización e innovación como tal, pues son asuntos que van más allá del simple diseño y aplicación de nuevas estructuras, procedimientos o prácticas administrativas.

Responder a los retos y hacerlo bien, implica ubicarse en el contexto actual de desarrollo, en el que se demanda consolidar la democracia, revisar y alinear el sistema político (reforma del estado) a los nuevos tiempos, para garantizar el establecimiento de una gobernabilidad permanente, así como el logro de los objetivos del desarrollo económico, vinculados con las mas caras y anheladas metas sociales, que no deben abandonarse por otras preferencias; pero además, considerar y enfrentar adecuadamente los retos que impone un mundo global, abierto y competitivo, como lo es en el que estamos inmersos.

## BIBLIOHEMEROGRAFÍA

1. Aguilar Villanueva, Luis F. et. al. *El estudio de las políticas públicas*. México. Edit. Porrúa. 1996.
2. Aguilar Villanueva, Luis F. *Política y racionalidad administrativa*. México. Instituto Nacional de Administración Pública. 1982.
3. Aguilar Villanueva, Luis F. "Gestión Gubernamental y Reforma del Estado", en *Cambio Político y Gobernabilidad*. México. Edit. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C. CONACYT. 1992.
4. Aguilar Villanueva, Luis F. *El liberalismo del presidente Salinas de Gortari: una interpretación*. Apuntes mimeografiados del autor.
5. Alamán, Lucas. "Memorias sobre la industria y la agricultura mexicana en el año de 1842", citado por Francisco Nava Castillo en *Bases históricas de la economía mexicana 1810-1842*. México. Edit. México. 1945.
6. Alvarado Domínguez Ofelia y Ramírez Zozaya, Miguel. *La crisis de la gobernabilidad en México*. México. Edit. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. 1998.
7. Attolini, José. "Administración Pública en México", en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*. México. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. 1976.
8. Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado, límites del Estado*. México. Edit. Instituto Nacional de Administración Pública. 1992.

9. Calva, José Luis. *Funciones del Estado en el desarrollo económico y social*. México. Ed. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez; Universidad Autónoma de Zacatecas y J. P. 1996.
10. Camarena Navarro, Francisco. *Las unidades de organización y métodos en el proceso de reforma administrativa en México*. México. Revista de Administración Pública, núm. 31-32. 1976.
11. Campuzano Paniagua Gabriel. "La administración moderna de la procura existencial". Ernest Forsthoff en *Textos clásicos para un fin de siglo*. Coedición de varias universidades y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1999.
12. Campuzano Paniagua, Gabriel. *Apuntes de investigación para la tesis doctoral*. 2002.
13. Castelazo de los Ángeles, José R. "Hacia la formación de una teoría de la administración pública", en: *La teoría política y administrativa sobre los países en vías de desarrollo*. México. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., núm. 5. Mayo-agosto, 1976.
14. CEPAL. *Rasgos principales de la política económica de México en la posguerra y consideraciones sobre sus perspectivas al comienzo de la década de los ochenta*. México. Mimeo. 1982.
15. Comisión Europea, 1997. "Informe Económico Anual, 1997". Bruselas. Europa Economy, núm. 63. 1998: C E.
16. Chanes Nieto, José. *Disposiciones jurídicas para la reforma de la administración pública federal (1970-1975)*. México. Revista de Administración Pública, núm. 27. 1975.

17. Chávez Presa, Jorge A. *Para recobrar la confianza en el gobierno*. México. Edit. Fondo de Cultura Económica. 2000.
18. Crozier, Michel. "El cambio en las organizaciones públicas", en *Gestión y Política Pública*. México. Edit. Centro de Investigación y Docencia Económica, vol. I, núm. I. Julio-diciembre, 1992.
19. Cuén Barragán, Fernando. *Fundamentos para una Reforma Administrativa*, México. Revista de Administración Pública, Antología I-54, 1956-1983. Edit. INAP. 1983.
20. Dimock, Marshall y Dimock, O. Gladis. *Administración Pública*. México. Edit. UTEHA. 1967.
21. Elkan, Walter. *Introducción a la teoría económica del desarrollo*. México. Edit. Alianza Editorial Mexicana, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. 1989.
22. Fernández Santillán, José. *Política y Administración Pública en México*. México. Edit. Instituto Nacional de Administración Pública. 1980.
23. Flores Cruz, Cipriano. "Las Reformas y mejoras a la administración pública contenidas en los planes y programas del gobierno mexicano", en *El Sistema de Planeación Democrática*. México. Revista de Administración Pública, núm. 55-56. 1987.
24. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México. Edit. Porrúa. 1982.
25. García Cárdenas, Luis. *Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal*. México. Revista de Administración Pública, núm. 54. 1983.

26. Guerrero Orozco, Omar. *La administración pública del estado capitalista*. México. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 1978.
27. Guerrero Orozco, Omar. *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*. México. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. 1982.
28. Guerrero Orozco, Omar. *El Estado en la era de la modernización*. México. Edit. Plaza y Valdés. 1996.
29. Gvishiani, D. *Organización y Gestión*. Ediciones de Cultura Popular. México. (sin dato del año de ed.).
30. H. Linder, Stephen y Guy Peters, B. "Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos", en *Gestión y Política Pública*. Edit. Centro de Investigación y Docencia Económica. Vol. II, núm. I. Enero-junio. México. 1993.
31. Hammer, Michael y Champy, James. *Reingeniería*. México. Edit. Norma. 1994.
32. Hernández Ortega, Norma. *La Sectorización de la Administración Pública Federal*. Tesis profesional de licenciatura. México. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 1984.
33. Hoz (de la) González, Luis Manuel. *Breves consideraciones para la instrumentación de un sistema nacional de información*. Tesis profesional de licenciatura. México. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Contaduría y Administración. 1978.

34. Instituto Mexicano de Comercio Exterior. *Reflexiones sobre el propósito y el método de la reforma administrativa*. México. Revista de Comercio Exterior, t. XVI. Noviembre, 1966.
35. Kliksberg, Bernardo, et. al. *La reforma de la administración pública en América Latina*. España. Edit. Instituto Nacional de Administración Pública. 1984.
36. López Álvarez, Francisco. *La administración pública en la vida económica de México*. México. Editorial Porrúa, 1956.
37. López Portillo, José. *Tercera Reunión de Gabinete. Palabras finales sobre Reforma Administrativa*. México. Diciembre, 1977.
38. Mancera Ortiz, Rafael. *La administración pública en los planes de desarrollo económico*. México. Revista de Administración Pública, núm. 1. 1956.
39. Medina, Luis. *Civilismo y modernización del autoritarismo* (Historia de la Revolución mexicana, 1940-1952, t. 20.). México. Edit. El Colegio de México. 1981.
40. Mejía Lira, José. "Modernización de la administración pública mexicana", en *La administración pública mexicana del futuro*. Revista de Administración Pública. México. Edit. Instituto de Administración Pública Mexicana. 1999.
41. Memoria Diplomado: *Liderazgo para la innovación de la gestión gubernamental*. Instituto de Administración Pública del estado de Quintana Roo, A. C., Oficialía mayor del gobierno del estado de Quintana Roo. Chetumal, Q. Roo. México. 2002.
42. Méndez, José Luis. *¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa*.

Caracas, Venezuela. Publicado en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, núm. 13. 1999.

43. C. North, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México. Edit. Fondo de Cultura Económica. 2001.
44. Ortiz Wadgymar, Arturo. *Política económica de México 1892-2000. El Fracaso Neoliberal*. México. Edit. Nuestro Tiempo, S. A. 1999.
45. Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. México. Edit. Instituto Nacional de Administración Pública y El Colegio de México. 1991.
46. Pardo, María del Carmen. *La reforma administrativa para el desarrollo social en México*. Foro Internacional 25. 1984.
47. Patton Glade, William, Jr. "Las empresas gubernamentales descentralizadas", en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*. México. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. 1976.
48. Pichardo Pagaza, Ignacio. *Diez años de planificación y administración pública en México*. México, Edit. Instituto de Administración Pública. 1972.
49. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Poder Ejecutivo Federal, México. Talleres Gráficos de la Nación. 1983.
50. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México. Poder Ejecutivo Federal, SPP. Mayo, 1989.
51. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México. Talleres Gráficos de México. Junio, 1995.

52. Presidencia de la República. *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*. México. Coordinación General de Estudios Administrativos. 1977.
53. Presidencia de la República. México. *Bases jurídicas de la reforma administrativa del gobierno federal*. Coordinación General de Estudios Administrativos. 1977.
54. Presidencia de la República. México. Coordinación General de Estudios Administrativos. Boletín de Estudios Administrativos, núm. 10. 1978.
55. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México. *Base legal y lineamientos para la reforma administrativa global, sectorial e institucional del poder Ejecutivo federal*. Col. Lineamientos, núm. 3. 1979.
56. *Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000*. México. Diario Oficial de la Federación, mayo 28, 1996.
57. *Proyecto para la instauración del Servicio Civil o de Carrera Administrativa en México*. México. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1984.
58. Salinas de Gortari, Carlos. I Informe de Gobierno. México. Revista de Comercio Exterior, vol. 39. núm. 11. 1989.
59. Spencer Goodspeed, Stephen. "El papel del jefe del Ejecutivo en México", en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública en México*. México. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. 1976.

60. Unidad de la Crónica Presidencial. *Las razones y las obras, Crónicas del sexenio 1982-1988, primer año*. México. Coed. con Fondo de Cultura Económica. 1985.
61. Uvalle Berrones, Ricardo. *La actividad económica del Estado mexicano, relevancia del sector paraestatal*. México. Edit. Plaza y Valdés. 1998.
62. Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. Toluca, Mex., 1997. Ed. IAPEM
63. Varios Autores. *La administración pública ante el futuro*. México. Instituto Nacional de Administración Pública. Revista de Administración Pública, núm. 100. 1999.
64. Yáñez Garrido, Luis Anselmo y Rodríguez Jiménez, José. *Planeación del desarrollo y análisis de la gestión en la administración pública*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Edit. Pac. 1986.
65. Waterson, Albert. *Planificación del desarrollo, lecciones de la experiencia*. México, Edit. Fondo de Cultura Económica. 1986.