Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

III. APORTACIONES DEL PREMIO INAP AL OBJETO DE ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ya que ha sido expuesta la tipificación propuesta, es conveniente pasar a revisar, de manera sucinta y sintética, cada una de las aportaciones de estas investigaciones al campo disciplinario. Debido a las características de cada investigación es pertinente establecer una manera homogénea para abordar el contenido de las mismas. En general, el propósito es describir el planteamiento general de la obra, determinando algunos de los temas más relevantes que fueron abordados por los autores y recuperar parte de sus principales conclusiones que, para efectos de este trabajo, se pueden considerar como aportaciones al estudio de la Administración Pública.

Cabe señalar, que en una primera oportunidad los temas se agruparon conforme al orden en que fueron premiadas las obras ganadoras por objeto de estudio.[18] También podía emplearse el criterio por mayor número de distinciones otorgadas hasta el menor o viceversa. Una ventaja para seguir esta ruta, era que se podía ir analizando los temas que había interesando a los estudiosos de la administración pública mexicana

En esta ocasión, considerando que son descritos más trabajos, las líneas de investigación se ampliaron, así como sus contenidos, el criterio que fue empleado consistió en agrupar los temas en cinco grandes rubros: 1) por niveles de gobierno; 2) con relación a los otros poderes; 3) funciones sustantivas; 4) ámbitos de acción, y 5) con grandes temas de la administración pública. De esta manera, nos parece que puede entenderse la riqueza de investigaciones galardonadas y los diferentes *focus* en los que los estudiosos de la administración pública mexicana han realizado sus aportaciones.

A partir de la clasificación propuesta –objeto de estudio y estudio del objeto– así como de los principales temas abordados por los autores, en el Cuadro 3 se reúnen los trabajos ganadores del Premio INAP, segundos lugares, menciones honoríficas y especiales publicadas por autor, obra y año, que muestran la enorme riqueza teórica y conceptual que han aportado estas investigaciones al campo disciplinario.

[18] José Juan Sánchez González. *Aportaciones del Premio INAP al estudio de la Administración Pública en México, 1976-2009.* México, INAP, *Serie Praxis*, No. 135, 2011, pp. 25-26.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Cuadro 3

PREMIOS INAP POR OBJETO DE ESTUDIO

Autor	Obra y año
Objeto de estudio	
Administración pública federal	
Rodrigo Moreno Rodríguez	La administración pública federal de México ***1980***
Administración pública estatal	
Carlos F. Almada López	La administración estatal en México. ***1982***
Distrito Federal	
Sergio Elías Gutiérrez Salazar y Felipe Solís Acero	Gobierno y administración del Distrito Federal en México. ***1984***
Administración municipal	
Juan Poom Medina	La revolución silenciosa en la gestión pública local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos, 2000-2004. ***2007***
Juan Ugarte Cortés	La reforma municipal y el derecho constitucional. Elementos para una teoría constitucional del municipio. ***1985***
María Inés Aragón Salcido	El municipio en México, ¿bases normativas o reglamentos autónomos? ***1995***
Empresa Pública	
José Francisco Ruiz Massieu	La empresa pública. Un estudio de derecho sobre México. ***1980***
Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz	La empresa pública industrial en México. ***1982***
Alfredo Acle Tomasini y Juan Manuel Vega Hutchison	La empresa pública: desde fuera, desde dentro. ***1986***
José O. Abrego Ayala y Silvano Barba Beherns	Corporaciones públicas. ***1989***
Benjamín García Páez	Modernización del Estado y empresa pública. El caso de Petróleos Mexicanos. ***1994***
Rocío Citlalli Hernández Oliva	Globalización y privatización: el desmantelamiento del sector público en México, 1982-1999. ***2001***
María Guadalupe Huerta Moreno	Reforma del Estado y modernización económica. La estrategia de privatización en el subsector eléctrico: el caso de la Comisión Federal de Electricidad. ***2001***
Cipriano Mauro Ibáñez	Análisis de la política pública en el desarrollo de la industria naval paraestatal 1983-1985. ***1987***
Rodolfo Armando Canto Sáenz	Problemas de diseño e implementación de políticas públicas de fomento a la industria manufacturera de Yucatán 1984-1997. ***2001***

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Autor	Obra y año
Poder Legislativo	
Susana Thalía Pedroza de la Llave	El control del gobierno: función del Poder Legislativo. ***1996***
Enrique Armando Salazar Abaroa	Ensayo sobre el derecho parlamentario: la Contaduría Mayor de Hacienda hacia un tribunal de cuentas. ***1989***
Poder Judicial	
Irma Cué de Duarte	La Suprema Corte de la Justicia de la Nación: propuesta legislativa de organización. ***1984***
Planeación	
Tatiana Elena Beltrán y Puga y José Miguel de la Torre Yarza	El predominio de las presiones políticas sobre un ensayo de racionalidad en las decisiones gubernamentales. ***1980***
Presupuesto	
Adalberto Saldaña Harlow	Teoría y práctica del presupuesto por programas en México. Un caso concreto. ***1977***
Finanzas Públicas	
Martha Aguirre Jiménez	Hacia un control administrativo en el ámbito tributario de la inversión extranjera directa. ***1984***
Raúl Salyano Rodríguez	La administración de la crisis en el Estado mexicano. ***1985***
Alfonso Malagón Vera	La administración de la deuda pública externa. ***1987***
José Antonio Salazar Andreu	Las relaciones fiscales intergubernamentales en México: Alcances, limitaciones y propuestas. ***2004***
Educación	
Carlos Pallán Figueroa	Bases para la administración de la educación superior en América Latina: el caso de México. ***1978***
Óscar Mauricio Covarrubias Moreno	Federalismo y reforma del Sistema Educativo Nacional. ***2000***
Salud	
Arturo Vargas Bustamante	La reforma de 1995 a los servicios médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social: una tarea pendiente. ***2002***
Política social	
Norma Ruiz Velázquez	La política social en México hacia el fin del milenio. ***2000***
César Augusto Castro Sahuí	Evaluación de políticas públicas: el Programa SUPERA en San Luis Potosí. ***2006***
Protección Civil	
Mario Alfonso Garza Salinas	Seguridad civil y participación ciudadana. ***1989***
Desarrollo regional y local	
José María Ramos García	Desarrollo regional y relación transfronteriza. El caso México-California. ***1996***

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Autor	Obra y año
José Alejandro Vargas Castro	El desarrollo local en el contexto de la globalización. Tres casos de estudio en el Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero. ***2006***
Desarrollo sustentable	
Dana Aly López Solís	Sustentabilidad urbana y gestión de residuos sólidos urbanos. Estudio comparado entre los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla. ***2005***
Arturo de las Fuentes Hernández	Ciudades intermedias en México. Un mecanismo de participación corresponsable. ***1994***
Alejandro Eduardo Guevara Sanginés	Pobreza y medio ambiente en México: reflexiones teóricas y evaluación económica de una política pública. ***2003***
Cornelio Rojas Orozco	El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública. ***2003***
Gestión de organismos electorales	
Fernando Barrientos del Monte	Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina. ***2011***
Reforma del Estado	
Enrique González Tiburcio	Reforma del Estado y política social. Aspectos teóricos y prácticos. ***1991***
Víctor Alejandro Espinoza Valle	Reforma del Estado y empleo público. ***1993***
José Juan Sánchez González	Administración pública y reforma del Estado en México. ***1998***
Federalismo	
José Alberto Saucedo Sánchez	Hacia el federalismo fiscal: la reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados. ***1997***
Función Pública	
Guillermo Haro Bélchez	Aportaciones para la reforma de la función pública en México. ***1987***
Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez	El derecho disciplinario de la función pública. ***1992***
Fernando Serrano Migallón	El particular frente a la administración. Necesidad de una Ley Federal de Procedimientos Administrativos ***1977***
Rendición de Cuentas y fiscalización	
Jorge Manjarrez Rivera	La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001. ***2003***
Nancy García Vázquez	Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México. ***2008***

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Autor	Obra y año
Luis Villalobos García	Administración pública, reforma y rendición de cuentas en la democracia. ***2009***
Evaluación del desempeño	
Alberto Villalobos Pacheco	El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: una propuesta para los gobiernos locales. ***2010***
Hugo Amador Herrera Torres	Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán. ***2011***
Derechos administrativos	
Arturo Pontifes Martínez y Daniel Poblano Chávez	Los derechos administrativos del hombre y el ciudadano. Posibilidades de aplicación en México. ***1993***

Nota: Se toma en cuenta la fecha de publicación de las obras galardonadas.
Fuente: Elaboración propia.

En una primera clasificación por objeto de estudio, se encontraban 32 trabajos premiados con el primer lugar en 16 temas de la administración pública mexicana, por lo que se puede inferir, que la riqueza de contribuciones del Premio INAP, tanto en temas, contenido y propuesta, se encuentra en el estudio de la actividad administrativa gubernamental, es decir, en la parte más visible del gobierno, por tanto, en el gobierno en acción.[19]

En una segunda clasificación por objeto de estudio, –en esta investigación– aparecen 50 trabajos considerando primer lugar, segundo lugar, menciones honoríficas y especiales, los cuales fueron agrupados en 23 tópicos de la administración pública mexicana. Ello permite demostrar que es en este rubro, donde se encuentra la riqueza de trabajos del Premio INAP. En esta clasificación se agrupan de manera diferente a la presentación anterior, ya que con los diferentes temas que obtuvieron una distinción el orden es el siguiente: *por niveles de gobierno* (federal, estatal, Distrito Federal, municipal y paraestatal); *con relación a otros dos poderes* (Legislativo y Judicial); *funciones sustantivas* (planeación, presupuesto y finanzas públicas); *ámbitos de acción* (educación, salud, política social, protección civil, desarrollo regional y local, desarrollo sustentable y gestión de organismos electorales), y *con grandes temas en la administración pública* (reforma del Estado, federalismo, función pública, rendición de cuentas y fiscalización, evaluación del desempeño y derechos administrativos). A continuación una descripción sucinta de cada uno de los trabajos, agrupados por temas de interés para una mejor comprensión de los mismos.

[19] José Juan Sánchez González. *Aportaciones del Premio INAP al estudio de la Administración Pública en México, 1976-2009.* México, INAP, *Serie Praxis*, No. 135, 2011, p. 29. Esta primera clasificación solo incluyó a los primeros lugares, sin considerar a las otras distinciones.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

3.1 Nivel de gobierno

El Certamen a lo largo de su trayectoria histórica ha premiado diversas investigaciones que para efectos de análisis se agrupan por nivel de gobierno en: administración pública federal; administración pública estatal; Distrito Federal; administración municipal, y empresas públicas.

3.1.1 Administración pública federal

El ámbito de la administración pública federal es analizado desde la perspectiva jurídica, a partir de las implicaciones de la reforma administrativa en el gobierno de José López Portillo. Se trata de uno de los escasos trabajos premiados y que fue publicado sobre este tema. Un trabajo que aporta al conocimiento de la actividad administrativa, en una época en que el aparato gubernamental federal sufrió un proceso de cambios y reformas administrativas.

La administración pública federal de México. **Rodrigo Moreno Rodríguez, 1980.**

Segundo lugar del Premio INAP 1979. Esta obra se encuentra inmersa durante la reforma administrativa en México, con la predominancia del enfoque jurídico. Moreno (1980) afirma que el gobierno federal ha comenzado a realizar importantes cambios en la organización y funcionamiento de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo. En particular, en enero de 1977 entró en vigor la nueva *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, que fue concebida como el instrumento jurídico rector de todo el proceso de reorganización administrativa. Esta ley representaba el primer paso del derecho administrativo mexicano para regular el aparato público.[20]

Uno de los principales objetivos de esta obra, es analizar los criterios mediante los cuales se puede concebir la administración pública en forma integral y orgánica, derivados de las disciplinas jurídica, política y técnica que convergen en la caracterización del fenómeno administrativo.[21] Hay que señalar que se trata de una visión jurídica de la administración pública, por lo que expone argumentos polémicos en torno al campo disciplinario. Por ejemplo, señala que:

> (…) es tan amplio que no ha habido hasta el momento una disciplina encargada de su estudio que amalgame e integre todos sus componentes

[20] Rodrigo Moreno Rodríguez. *La administración pública federal en México*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales 45, 1980, p. 11.
[21] *Ibíd*, p. 11.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

> y que pudiera recibir el calificativo de ciencia. Tampoco existe, en nuestro concepto, una ciencia de la administración pública que comprenda todos los elementos convergentes en este campo: el jurídico, el político y el técnico, razón por la cual es preciso tomarlos a todos en cuenta por separado para proporcionar un concepto amplio y completo de este fenómeno.[22]

El autor desconoce la evolución histórica y teórica de la ciencia de la administración pública que, por supuesto, no cuenta con un solo objeto de estudio sino una diversidad de enfoques teóricos durante su trayectoria histórica, que le dan una pluralidad científica propia. El planteamiento de Moreno (1980) ha sido superado con argumentaciones conceptuales y teóricas desde hace varias décadas, por lo que existe un desconocimiento de la naturaleza teórica de la administración pública.

Sin embargo, en relación al tema de estudio, la administración pública federal mexicana,[23] se enumeran las conclusiones más relevantes:

- Del análisis efectuado acerca del origen y evolución histórica del sistema político en México, es posible afirmar que el nuestro es un sistema presidencial puro, representado por un Presidente de la República electo democráticamente para un periodo determinado; un presidente que es a la vez jefe del Estado y del gobierno, que tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los miembros del gabinete; que el presidente mexicano ejerce gran influencia en el sistema político, es el vértice del mismo y representa la instancia final del proceso de toma de decisiones.
- Por ello se insiste en la necesidad imperiosa de fortalecer al Legislativo mexicano para que ejerza un efectivo control sobre la actividad del Ejecutivo y se logre un mayor equilibrio entre ambos poderes. México requiere de un Legislativo fuerte, honesto y capaz de cumplir con la importante función que el pueblo encomienda al Congreso, al que actualmente le han sido asignadas importantes funciones para el logro de este objetivo, como son las reformas de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- La administración pública no representa la totalidad del Poder Ejecutivo, aunque sí su parte más importante. El presidente de la República

[22] *Ibíd*, p. 235. "Queda clara, pues, la invalidez de posturas unilaterales que pretenden arrogarse la titularidad exclusiva del estudio de la administración pública, llámense éstas jurisprudencia, ciencia política o teoría de la organización administrativa. No obstante la disputa histórica de estas disciplinas por lograr preeminencia en el estudio de la administración pública, en la época moderna todas han terminado por reconocerse y apoyarse mutuamente".
[23] *Ibíd*, pp. 237-243.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

representa un órgano de naturaleza ejecutiva, pero realiza funciones de todo tipo: no sólo ejecutivas y administrativas, sino también legislativas, jurisdiccionales y políticas, en el sentido material.

- No obstante, existen varios antecedentes tendientes a sistematizar la función de revisión interna del gobierno, debe destacarse uno muy importante: en 1965 el gobierno federal constituyó la Comisión de Administración Pública (CAP) encargada de formular un diagnóstico sobre los principales problemas que afectaban la marcha eficiente del Gobierno, a fin de proponer soluciones específicas.
- El régimen del Presidente López Portillo ha planteado una reorganización integral y a fondo de la administración pública, como condición previa para organizar al país. Se distinguen tres grandes apartados: 1) las nuevas estructuras normativas y bases jurídicas de la administración; 2) principales cambios de carácter estructural u orgánico; y 3) reformas funcionales.
- La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* regula las siguientes formas jurídicas de organización administrativa: a) la centralizada, que comprende la centralización pura o directa secretarías y departamentos, la delegación y la desconcentración administrativa; b) la administración paraestatal, que abarca la descentración administrativa (organismos públicos descentralizados) y la administración gerencial (empresa pública).
- Supone que en vez de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), sería mejor que la función estuviera ubicada en una oficina técnica directiva adscrita a la Presidencia de la República, por ser ésta una labor que corresponde directamente al jefe del Ejecutivo. La existencia de un funcionario del área técnica de la administración, vinculado directamente al presidente, encargado de aplicar sus políticas económicas, brindaría un auxilio fundamental al titular del Ejecutivo.

Concluye Moreno (1980) señalando que la reforma administrativa, al haber sido institucionalizada jurídicamente en nuestro país (acuerdo presidencial del 24 de abril de 1979), dejó de ser un programa y se convirtió en una función gubernamental permanente de administración interna, consistente en la planeación y revisión sistemática y programada de los cambios administrativos para garantizar el crecimiento ordenado de la administración pública federal y el mejor cumplimiento de sus funciones.

3.1.2 Administración pública estatal

El estudio de la administración estatal ha sido, en general, poco tratado en el estudio de la administración pública mexicana, tanto desde el siglo XIX,

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

como en el transcurso del siglo XX y lo que va de la presente centuria. El trabajo de Almada (1980) representa una de las mayores contribuciones para analizar las funciones políticas que realiza el gobernador del Estado, así como las atribuciones administrativas que tiene asignadas. Destaca el papel central que representa el Ejecutivo estatal como responsable con las autoridades federales y con los poderes locales, por lo que se vuelve pieza clave en la gobernabilidad de su entidad federativa.

***La administración estatal en México.* Carlos F. Almada López, 1982.**

Premio INAP en el año 1980. Dentro de las obras dedicadas a la administración pública estatal, se encuentra el trabajo de Almada (1982), en el que realiza una contribución al campo de conocimiento, demostrando que los asuntos de las entidades federativas deben considerarse como vitales para el adecuado funcionamiento de un sistema federal como el mexicano.[24] El propósito de la obra, en palabras del autor, es aportar elementos que contribuyan a una mejor comprensión de la administración estatal mexicana. Ofrecer algunas respuestas y abrir cauces de investigación a fin de que surjan trabajos ulteriores, para que corrijan y amplíen las conclusiones de este trabajo.[25]

Un elemento central en este estudio es el papel que juega el gobernador. Como titular del Poder Ejecutivo es responsable de las relaciones con las autoridades federales, así como con los otros poderes locales y los ayuntamientos. Asimismo, es el jefe de la administración estatal y recibe adicionalmente numerosas atribuciones complementarias en diversos textos jurídicos, tanto federales como estatales. A estas competencias formales, se agregan otras no menos importantes, que se derivan de su posición en el sistema político. El gobernador opera como una verdadera bisagra que asegura la articulación entre la cima del poder público y las más alejadas comunidades del país.[26]

> (…) creemos que al centrar nuestro análisis en la figura del ejecutivo nos situamos simultáneamente en una perspectiva dinámica que nos permite aprender los rasgos más significativos de la administración estatal, así como las modalidades de su interacción con los otros ámbitos de gobierno.[27]

El análisis de Almada (1982) es integral al conjuntar tanto las atribuciones políticas como administrativas del Ejecutivo estatal, lo que le permite mostrar

[24] Carlos Almada. *La Administración Pública Estatal en México*. México, INAP, 1982.
[25] *Ibíd*, p. 1.
[26] *Ibíd*, pp. 1-2.
[27] *Ibíd*, p. 2.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

la función de gobernar como de servir. Dentro de las aportaciones más relevantes, entre otras,[28] se encuentran las que a continuación se enumeran:

- El papel del gobernador se encuentra desagregado en tres grupos de funciones: asegurar la estabilidad y continuidad del sistema político en el estado que se le ha confiado; arbitrar los intereses divergentes de las fuerzas locales y, finalmente, buscar la integración y coherencia de las acciones públicas a escala estatal.
- La responsabilidad política del gobernador ante el poder central tiene como origen principal la fuente de selección. Es el Presidente de la República, como miembro y jefe real del Partido Revolucionario Institucional (PRI), quien dice la última palabra en lo que concierne a las candidaturas de este partido a las gubernaturas de los estados. Una vez tomada la decisión, las instancias partidistas la hacen suya y el escrutinio electoral la legítima. Este proceso político marca la preeminencia del poder central y ejerce una influencia en el tipo de relaciones entre el Ejecutivo local y el federal.
- La supremacía financiera del gobierno federal ejerce una influencia considerable en el mismo sentido. El campo estatal de tributación se ha venido reduciendo en la medida en que ha progresado la política de coordinación fiscal, cuyas manifestaciones se han visto reflejadas en la expedición de la ley con el mismo nombre.
- Otro medio de control económico son las inversiones federales determinantes para el desarrollo regional, y los mecanismos de préstamos y subsidios. En el terreno administrativo la influencia se da por la presencia de órganos desconcentrados federales que, por su diversidad y capacidad de acción, constituyen una presencia de primera magnitud en el ámbito local. Esto es más evidente en los cuerpos federales de seguridad y en los órganos responsables de la construcción de grandes obras de infraestructura.
- Si el poder central asigna al gobernador como su responsabilidad fundamental el mantenimiento de la estabilidad política en el estado, le proporciona a cambio los medios necesarios para cumplirla. Una amplia delegación se revela necesaria a fin de hacer posible una mediación efectiva del gobernador.
- El gobernador adquiere una predominancia incontestable sobre las otras instancias locales. Para ello se sirve, de medios políticos, financieros, jurídicos y administrativos análogos a los que emplea hacia él el poder central. Esta función de intermediación hace que el gobernador sea el interlocutor principal de las fuerzas hegemónicas de la política y la

[28] *Ibíd*, pp. 188-192.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

> económica locales. Opera como portavoz de sus reivindicaciones ante las autoridades federales y hace que las grandes directrices de éstas sean adoptadas a la realidad específica del Estado. En suma, el gobernador tiende así a cubrir la ausencia de un jefe único de las administraciones federales representadas permanentemente en el territorio estatal.

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

3.1.3 Distrito Federal

En el Premio INAP, el estudio del gobierno y administración del Distrito Federal, había quedado relegado como tema de estudio. La obra que a continuación se describe surge en un momento histórico donde sus habitantes no cuentan con derechos políticos, ni órganos de representación política, por lo que el trabajo representa una seria reflexión sobre las implicaciones en la democracia, pero sobre todo, en la organización y funcionamiento de la capital. Se trata de la única obra que versa sobre el Distrito Federal con una distinción y que fue publicada. En nuestra opinión se requieren mayores investigaciones en este campo para conocer la naturaleza, desarrollo y retos que enfrenta el Distrito Federal, con su relación con el Poder Ejecutivo Federal y con las otras entidades federativas.

Gobierno y administración del Distrito Federal. **Sergio Elías Gutiérrez Salazar y Felipe Solís Acero, 1984.**

Segundo lugar del Premio INAP en el año 1983. Gutiérrez y Solís (1984) afirman que el estudio pretende profundizar en el análisis de la teoría y la práctica de la administración pública mexicana, que fundamenta su posición en torno a un ejercicio gubernamental más democrático del Distrito Federal que, siendo la sede de los poderes de la Unión, es además el centro democrático, político, cultural y económico, más importante del país, a partir de los antecedentes jurídico-políticos del Distrito Federal.[29] Al respecto señalan que:

> Nuestro interés consiste básicamente, en estudiar un fenómeno que ha ocupado recientemente la atención tanto de la ciudadanía del Distrito

[29] Sergio Elías Gutiérrez Salazar y Felipe Solís Acero. *Gobierno y administración del Distrito Federal en México.* México, INAP, Serie II, Administración Pública Mexicana, 1984, p. 11.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

> Federal, como de las organizaciones políticas y gubernamentales, y que es el relativo a la escasa participación de los habitantes de la Ciudad de México en los procesos políticos tradicionales, lo que explica no solamente la ausencia de representantes populares y de un gobierno local propios, sino, sobre todo, la necesidad de una administración pública más vinculada con la ciudadanía.[30]

Gutiérrez y Solís (1984), destacan que en el sistema federal, el gobierno de la Ciudad de México y su forma de administrarlo, tiene particular relevancia en el campo de la teoría y práctica de la administración pública mexicana. El propósito es analizar hasta qué punto coincide la importancia política, económica, social y cultural, del espacio geopolítico denominado Distrito Federal, con su estructura jurídica y de gobierno, y determinar al menos si dicha estructura resiste el ejercicio de una mayor o menor democracia.

El libro describe los problemas de la vida democrática del gobierno del Distrito Federal antes de contar con órganos de representación popular y, por ello, establece las implicaciones en la administración pública local. Algunas de las conclusiones representativas,[31] se enumeran en los términos siguientes:

- Con motivos de las últimas campañas políticas federales, que se volvió a hacer énfasis en la necesidad de "democratizar" la vida política del Distrito Federal, sobre todo cuando se analizan los efectos del centralismo político y administrativo observado a partir de 1928, en que por reforma a la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,* se dispuso la supresión de los ayuntamientos que existían en el Distrito Federal.
- Por "democratizar" la vida política del Distrito Federal entienden, quienes lo postulan, el abrir cauces mayores no sólo para la expresión política de sus ciudadanos, sino para establecer órganos de gobierno local, que en cualquier forma o grado de desarrollo, permiten a los ciudadanos de dicha entidad federativa participar de manera más directa en la discusión y adopción de las decisiones políticas, económicas y administrativas, que les afectan.
- Debido a la inexistencia de un gobierno local propiamente dicho, produce un fenómeno de doble carácter: por un lado, el político que disminuye las oportunidades políticas de los habitantes del Distrito Federal al no elegir directamente a sus autoridades, y al no elegirlas, se deriva el otro, de tipo administrativo, pues no tienen la oportunidad de dirigir,

[30] *Ibíd*, p. 11.
[31] *Ibíd*, pp. 147-153.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

supervisar y controlar –a través de sus representantes– el ejercicio de los recursos, que, como ente político, posee para el desempeño de sus atribuciones y el cumplimiento de sus obligaciones.

- Suponen que de haber gobernantes electos directamente, la ciudadanía podría definir el destino del gasto público como elemento definitorio de los satisfactorios sociales, el monto de las contribuciones que son a su cargo, o aspectos cotidianos como la seguridad pública, el desarrollo urbano, entre otros.
- Que si bien la discusión pública reciente se ha centrado en el aspecto político, no se debe excluir del debate, por ningún motivo, el aspecto normativo y administrativo de la Ciudad de México, dado que para muchos habitantes, agrupados en distintos mecanismos de participación existentes, lo que los motiva a participar no es ni la bandera político-electoral, ni la manifestación de una ideología o de un programa político que agrupe a un electorado real o potencial. Lo que mueve a las organizaciones vecinales, no sólo en México, sino de la mayoría de los países, es la búsqueda de satisfactores sociales, de bienes y servicios que den respuesta a sus demandas por elevar su calidad de vida.

Concluyen los autores que la administración pública cuenta hasta el momento con un enorme apoyo por parte del poder político, pero ésta supone también un gran esfuerzo para saber hacer uso de él y mejorar la organización del aparato administrativo. La administración pública debe ser la más interesada en tener suficientes mecanismos de negociación que suponen mayor participación ciudadana.

3.1.4 Administración municipal

Sobre la administración en el nivel municipal han sido publicadas tres distinciones con temas que son inherentes en su desarrollo administrativo. Juan Poom Medina (2007) realizó un estudio de las innovaciones en los municipios mexicanos dentro del Premio Gobierno y Gestión Local, para describir sus aportaciones y limitaciones. También, Juan Ugarte Cortés (1985) analiza las reformas al artículo 115 constitucional y sus implicaciones en la organización y funcionamiento de la instancia local, para posteriormente fundamentar la necesidad de una teoría constitucional del municipio. Por último, María Inés Aragón Salcido (1995) aborda lo relativo a la atribución reglamentaria de los municipios, reconocida en toda su historia en el marco jurídico de las entidades federativas y en la *Constitución Federal* a partir de las reformas al artículo 115 constitucional, de febrero de 1983.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

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

Premio INAP del año 2006. El libro aborda parte de la agenda de cambios que presentan los gobiernos municipales de México: la innovación en la gestión pública local. Su objetivo principal es estudiar los factores que se asocian al número de programas de innovación de los municipios participantes en el Premio Gobierno y Gestión Local que convocó el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), a los municipios mexicanos.

El propósito del estudio es el análisis de la evolución de los programas de innovación en la gestión municipal en México, considerando sus características a partir de analizar las bases de datos que se han generado sobre el tema. También presenta un estudio comparado tomando en cuenta los premios de otros países. Un último objetivo específico es el estudio de un caso, el municipio de Aguascalientes, que muestra más claramente el mecanismo a través del cual la innovación se relaciona con las variables que se estudian en el periodo de 2000 a 2004.[32]

En el periodo en que se realiza el estudio, más de 1,700 programas provenientes de municipios grandes, medianos, pequeños, con filiaciones políticas distintivas, diversos grados de marginación, distintos Estados del país, forman el mosaico de prácticas exitosas. Cada programa es particularmente relevante, por lo que es conveniente que sean analizados de manera individual y específica. Esto es necesario para determinar la permanencia o temporalidad de las innovaciones en los gobiernos locales, así como los impactos efectivos en la gestión local. Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:[33]

- La innovación en la gestión de los municipios mexicanos todavía se encuentra en proceso de crecimiento debido a los cambios que se perciben en la vida local, y a los múltiples ángulos desde donde se puede observar esta porción de la realidad. Las lecciones de esta revisión de la literatura muestran que los estudios sobre innovación han dado un salto importante al pasar del análisis de los estudios en organizaciones privadas al análisis de las organizaciones públicas.
- Los municipios mexicanos pueden entenderse como organizaciones estructuradas, donde los procesos de innovación reconfiguran institu-

[32] Juan Poom Medina. *La revolución silenciosa en la gestión pública local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos 2000-2004.* México, INAP, 2007, p. XV.
[33] *Ibíd*, pp. 161-166.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

cionalmente la vida interna y generan incentivos para buscar mejores resultados a través de mecanismos como la búsqueda de la calidad en el gobierno y la eficiencia.

- Las prácticas innovadoras se desarrollan en un contexto de ampliación de la agenda de políticas, donde los municipios han dejado de ser los tradicionales prestadores de servicios públicos, para convertirse en organizaciones estratégicas de cambio y de acción de gobierno.
- Otra conclusión se refiere a la relación positiva y significativa que existe entre la variable transferencia de recursos federales que llegan a los municipios y el número de programas novedosos que se implementan. Sin embargo, la evidencia demostró que el impacto de la variable explicativa no es muy sugerente.
- La evidencia sugiere que el liderazgo de los alcaldes, medido a través de la escolaridad, es un factor importante que influye en el número de adopción de innovaciones en los municipios. Este dato es revelador de la capacidad creativa para implementar programas en un contexto complejo y precario como son los municipios mexicanos. De esa forma, los argumentos sobre el liderazgo de los alcaldes que sugiere el Banco Mundial a partir de la observación y estudio que hicieron para algunos países de América Latina, también se cumple en el caso de México.
- Los resultados señalan que existe una relación positiva y significativa entre la variable tamaño del municipio y número de programas innovadores. Aunque el impacto de la variable tamaño del municipio no es muy sugerente en el modelo, las evidencias en las bases de datos muestran que los municipios con más desarrollo y dinamismo económico tienden a innovar. Este argumento puede situarse en el carácter urbano-rural de los municipios.
- Otra conclusión del análisis es el hallazgo que se encuentra entre la variable índice de marginación municipal y el número de innovaciones. El resultado del análisis sugiere que efectivamente la marginación municipal inhibe fuertemente el número de adopciones. Esto genera un par de cuestiones. Por un lado, que la capacidad creativa de los alcaldes es una condición importante, pero no es suficiente para implementar ideas novedosas. Si existe un contexto que incentive las ideas novedosas, muy probablemente puede haber éxito en llevar a cabo un número importante de programas.

Poom (2007) señala que los hallazgos en el estudio de caso permiten sugerir que buscar gobernar con eficiencia y calidad ha tenido efectos muy positivos tanto para los ciudadanos como para los actores políticos. Por una parte, con los parámetros de eficiencia y calidad han logrado obtener un grado de

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

satisfacción alto en los ciudadanos que ha sido medido a través de distintas evaluaciones, por otro, esa satisfacción le ha permitido obtener un capital político a los actores políticos y administrativos para seguir refrendando el poder en las urnas.[34]

***La reforma municipal y el derecho constitucional. Elementos para una teoría constitucional del municipio.* Juan Ugarte Cortés, 1985.**

Segundo lugar del Premio INAP en 1984. La importancia de este tema se recomienda, no sólo por el hecho, de haber sido recientemente objeto de una trascendental reforma constitucional, sino también porque siempre ha merecido la atención de ilustres pensadores, políticos, sociólogos y, desde luego de los grandes tratadistas del Derecho.[35] Ugarte (1985) describe así los propósitos de su investigación:

> Aquí, en este libro, he procurado presentar un estudio cuidadoso acerca del significado y del mismo contenido que se le ha dado a la Reforma hecha al artículo 115 constitucional, destacando sus ideas, sus principios, subrayando sus aciertos, tal como se formulan en el texto de la Iniciativa presidencial y tal como quedan, en definitiva, en la publicación del *Diario Oficial de la Federación*.[36]

El libro esta divido en tres partes. La primera se dedica a hacer un planteamiento general, tratando de hallar y situar a dicha Reforma en su contexto apropiado de carácter político, social y económico, y procura presentar una visión general de la misma; la segunda, se ocupa del estudio del proceso seguido por la Reforma, es decir, al examen de los dictámenes y debates que con tal motivo, se presentan en el Congreso de la Unión, termina con una breve referencia a la consulta hecha a las Legislaturas; mientras que la tercera parte, se ocupa de las ideas y principios doctrinarios fundamentales acerca del municipio.

Dentro de las consideraciones finales en torno al municipio,[37] se enumeran las más relevantes:

- El planteamiento hecho en el artículo 115 constitucional, se realiza dentro de un contexto de tipo político, social y económico muy significativo. Este ambiente nacional podría ser definido en base a un

[34] *Ibíd*, p. 166.
[35] Juan Ugarte Cortés. *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio.* México, Editorial Porrúa, 1985, p. XXV.
[36] *Ibíd*, p. XXV.
[37] *Ibíd*, pp. 199-203.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

denominador común: la crisis por lo que atravesaba el país, entendida ésta, en los términos de que habla el Plan Nacional de Desarrollo, publicado en mayo de 1983.

- La reforma consagrada en el artículo 115 constitucional introduce importantes modificaciones, algunas de las cuales son objeto de crítica del autor, apoyando su opinión en reflexiones hechas por la propia doctrina en especial de Tena Ramírez, en lo referente al origen y a la vida democrática del municipio.
- Entre los elementos positivos y verdaderamente trascedentes de la reforma, se encuentran aquellos elementos que permiten a la doctrina ensayar una apropiada definición de municipio, sin que esto signifique que la reforma en cuestión acoja o consagre, en particular a algunas de las varías teorías propuestas por los estudiosos de dicha institución municipal.
- Bajo el rubro de *Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio*, existen elementos como los relativos a la consideración de que el municipio es una *comunidad básica*; es una *célula o unidad política fundamental*; es base del desarrollo regional; es *división territorial* y que *constituye un tercer nivel de gobierno*, junto al nivel federal y al nivel estatal.
- A la institución municipal hay que devolverle el decoro y significación, que consiste en considerarlo, no como un criterio formal de organización política y administrativa, sino como un fenómeno sociológico real de organización autónoma en lo político y en lo administrativo.
- El párrafo primero del 115, y como lo confirman otros principios contenidos en otras fracciones del propio artículo, es un expreso reconocimiento a los intrínsecos caracteres de sociedad civil que le corresponden al municipio moderno, para tomar su propia organización política y administrativa y su propio territorio.
- Propone estudiar a fondo para decidir si ha llegado el momento de restablecer la vida municipal en el propio Distrito Federal, en donde la convivencia, organización y participación ciudadana se hacen cada vez más necesarias.
- Conviene uniformar en todo el país la duración del ejercicio de autoridades municipales, que bien podría ser el de cuatro años, ello permitiría que los Ayuntamientos pudieran planear y llevar a cabo sin precipitación, sus respectivos programas de gobierno.
- Define al municipio como una comunidad, asentada sobre un territorio, que cuenta con capacidad jurídica y patrimonio propios y al que se le reconocen derechos suficientes para atender las necesidades de su población y autoorganizarse libre y democráticamente.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Ugarte (1985) termina afirmando que el municipio mexicano descansa sobre los hechos históricos que le dieron origen, y que debe reconocerse la importancia de los municipios en la formación de los Estados, los cuales a su vez se sumaron a la Unión Federal Mexicana, formando los poderes federales a quienes le delegaron funciones soberanas. Tema relevante de la administración pública municipal en una visión jurídica.

***El municipio en México, ¿bases normativas o reglamentos autónomos?* María Inés Aragón Salcido, 1995.**

Mención especial del Premio INAP en el año de 1994. La autora señala que la facultad reglamentaria del municipio mexicano se contiene en la fracción II, segundo párrafo del artículo 115 constitucional y lo que le interesó analizar fue la previsión a que quedó sujeto el ejercicio de la facultad reglamentaria por parte de los municipios, a saber: la expedición, por parte de las legislaturas de los estados, de las bases normativas a que deben adecuarse los ordenamientos municipales.[38]

> Atrajo nuestra atención la expresión "bases normativas" tanto por sí misma, puesto que hasta entonces no había figurado en la tradición jurídica nacional –doctrinal, legislativa y forense– cuanto porque, habiéndose presentado las reformas al artículo 115 constitucional como avance a una más real y efectivo ejercicio de la autonomía municipal, la previsión reseñada restringía en nuestra opinión, en lugar de estimular, el ámbito cierto de realización del municipio libre.[39]

Con estos planteamientos, Aragón (1995) propone la siguiente hipótesis de trabajo: el ejercicio de la facultad reglamentaria del municipio en México, a partir de 1983, ha generado en su instrumentación en las entidades federativas, interpretaciones diversas. Así tenemos que algunos estados instituyen los reglamentos autónomos, otros establecen las leyes cuadro o marco y otros terceros consideran que los reglamentos derivan de la ley. Debe revisarse el sustento constitucional, con el objeto de clarificar el alcance de la facultad reglamentaria del municipio, en el sentido de que éste tenga facultades tanto para expedir reglamentos autónomos como de ejecución.[40]

[38] María Inés Aragón Salcido. *El municipio en México, ¿bases normativas o reglamentos autónomos?* México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Instituto Sonorense de Administración Pública, 1995, p. 9.
[39] *Ibídem.*
[40] *Ibíd*, p. 10.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Dentro de las aportaciones más relevantes de esta obra,[41] se pueden enumerar, entre otras, las siguientes:

- El artículo 115 de la constitución de 1917 no hizo referencia expresa a la facultad reglamentaria del ayuntamiento, sino que, siguiendo la tradición federalista, el Constituyente dejó a los Estados que se encargaran de esta previsión, en virtud de su propio mandamiento que concibió al municipio como "la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados".
- En las condiciones anteriores, fueron las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales las que otorgaron a los ayuntamientos la atribución reglamentaria. Pero, tratándose particularmente de los bandos de policía y buen gobierno, las entidades fluctuaron entre su propia autorización o lo que se interpretó como autorización al respecto de la *Constitución Federal*. En los textos originales de los artículos 10 y 21 constitucionales se aludía a los reglamentos de policía y buen gobierno.
- Será hasta las reformas al artículo 115 constitucional de 3 de febrero de 1983, cuando se reitere expresamente, en la fracción II, segundo párrafo del propio artículo citado, la facultad reglamentaria para los municipios, incluyendo los bandos de policía y buen gobierno sometiéndola, sin embargo, a su adecuación a las "bases normativas" que al respecto deberían expedir las legislaturas de los Estados. En la fracción V, de este mismo artículo se autorizó la expedición de los reglamentos municipales relativos a desarrollo urbano.
- Las bases normativas a que deberán referirse siempre los reglamentos municipales serán expedidas por las legislaturas locales, conforme al artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la *Constitución Federal*, por lo que formal y materialmente deben ser consideradas disposiciones legales.
- Mientras no haya disposición constitucional expresa al respecto, las bases normativas podrán establecerse en un ordenamiento particular, en varios ordenamientos, o en cualquier ordenamiento legal que contenga materias que deban ser objeto de regulación municipal.
- El sistema federal se ha caracterizado por la existencia de una doble competencia legislativa: la federal y la local; la primera expedida con base en atribuciones concedidas a la legislatura federal por la *Constitución Federal*, la segunda expedida con base en atribuciones concedidas a las legislaturas locales por las constituciones estatales.

[41] *Ibíd*, pp. 161-169.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Concluye Aragón (1995) que ambos órdenes son coexistentes, con jurisdicción general en el territorio de la República el primero, y con jurisdicción en el territorio de cada entidad, según corresponda, el segundo. No hay jerarquía entre ambos y están sujetos a la suprema expresión de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.[42]

3.1.5 Empresa pública

El tema de las empresas públicas es el de mayor importancia con nueve trabajos distinguidos dentro de la evolución y desarrollo del Premio INAP, considerando primer lugar, segundo lugar y menciones honoríficas. El papel de la intervención estatal mediante las empresas públicas fue tan intensivo y permanente, que los especialistas han estudiado el sector paraestatal de forma profunda y permanente. Se trata del tema que más distinciones ha obtenido a lo largo de la trayectoria del Premio INAP. En una primera etapa, existen dos trabajos durante el auge de la expansión del sector paraestatal, el primero, el de José Francisco Ruiz Massieu (1980), relativo al análisis de la naturaleza y contradicciones jurídicas de las entidades paraestatales, y el segundo, de Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz (1982) en el que estudia el papel estratégico de la empresa pública industrial en el desarrollo nacional.

En una segunda etapa, siete trabajos son realizados en esta materia durante el proceso de privatización de empresas públicas. Alfredo Acle y Juan Manuel Vega (1986) analizan desde dentro y desde fuera a la empresa pública; José O. Abrego y Silvano Barba (1989) bajo el nombre de corporaciones públicas con una propuesta sugerente para el sector paraestatal; así como las investigaciones de Benjamín García (1994) en el estudio de caso de Petróleos Mexicanos; y Rocío Citlalli Hernández Oliva (2001) indaga la relación existente entre la globalización, la privatización y el desmantelamiento del sector público. Además, María Guadalupe Huerta Moreno (2000) realiza un estudio de caso –la Comisión Federal de Electricidad– vinculando con la Reforma del Estado y la estrategia de privatización en el sector eléctrico. Cipriano Mauro Ibáñez (1985) analiza a la industria naval paraestatal en el periodo 1983-1985. Finalmente, Rodolfo Armando Canto Sáenz (1999), describe los problemas en el fomento de la industria manufacturera en el Estado de Yucatán.

***La empresa pública. Un estudio de derecho sobre la experiencia mexicana.* José Francisco Ruiz Massieu, 1980.**

Una investigación trascendente en materia de empresas públicas es el trabajo de José Francisco Ruiz Massieu (1980), con el que obtuvo el Premio INAP del

[42] *Ibíd*, p. 166.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

año 1979, una de las primeras investigaciones que analiza la naturaleza jurídica de las empresas públicas, conocidas en México como entidades paraestatales. El autor se propuso "recoger tanto las reflexiones que me ha suscitado la cátedra de Administración Pública Paraestatal, como la experiencia acumulada en los diez años que he servido a entidades paraestatales". La investigación tiene el propósito de "colmar una laguna en la doctrina jurídica mexicana", que vence dificultades por la disposición normativa y brinda la oportunidad de alcanzar una visión de conjunto susceptible de contribuir al mejoramiento de las disposiciones jurídicas que regulan a la administración paraestatal.[43]

> La administración paraestatal apareció y se ha desarrollado en nuestro país como respuesta a imperativos políticos, económicos y administrativos, sin que simultáneamente se haya perfeccionado un marco normativo y una doctrina rectora acordes con la realidad y el papel asignado a las instituciones que la integran.
>
> Las insuficiencias de la teoría mexicana, debidas también en gran parte a la falta de información y análisis de las instituciones de esta naturaleza surgidas aquí desde hace más de medio siglo, están en el origen de imperfecciones en su normatividad y funcionamiento.[44]

Para el logro de este fin, Ruiz Massieu (1980) define a la empresa pública analizando ambos términos de la expresión –empresa y pública– y distinguiéndola de nociones próximas (Capítulo I), aunque adelanta que "En torno al concepto de empresa pública, se establece en la obra, como suele suceder cuando se trata de nuevos fenómenos sociales, no existe consenso doctrinal".[45] Expone la trayectoria que ha tenido a lo largo de la evolución de México, a partir de su vinculación con la aparición histórica de las funciones administrativas del Estado (Capítulo II); analiza la racionalidad de la empresa pública mexicana, con el objeto de explicar los factores que provocan su multiplicación y funcionamiento (Capítulo III); aborda el régimen jurídico de su control, en particular el ejercido por el Ejecutivo Federal hasta ese momento (Capítulo IV); y por último, insiste en las observaciones críticas formuladas en los capítulos precedentes (Capítulo V).

[43] José Francisco Ruiz Massieu. *La empresa pública. Un estudio de derecho sobre la experiencia mexicana.* México, INAP, 1980, p. 26.
[44] José Chanes Nieto. "Presentación". José Francisco Ruiz Massieu. *La empresa pública. Un estudio de derecho sobre la experiencia mexicana.* México, INAP, 1980, p. 17.
[45] *Ibíd*, p. 25.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

La investigación es rica y abundante en sus contribuciones al estudio de las empresas públicas mexicanas, por lo que se enumeran algunas de las más importantes aportaciones en los términos siguientes:[46]

- En primer lugar, se advierte que las empresas públicas se apegan al criterio de *subsidiariedad* que es común a los sistemas de economía de mercado, según el cual el Estado participa en los medios de producción para colmar las lagunas que deja la actividad privada y no para desplazarla.
- Una segunda constante que le da homogeneidad a la política del Estado y que se deriva de la subsidiaridad, es la estatización relativa y gradual de la economía a través de actos de gestión. El Estado con excepción de las expropiaciones cardenistas y las incautaciones de la etapa violenta de la Revolución y de la Segunda Guerra Mundial, ha declinado usar sus facultades imperativas para constituir empresas públicas y ha resuelto negociar con los particulares la *publicización* de sus empresas, así como utilizar preferentemente medios *iusprivados* para establecer entidades paraestatales.
- La tesis de la subsidiaridad se completa con la tendencia de la "paraestatalidad irreversible" de las empresas del Estado. Aunque se sostiene que la expansión de la empresa pública no se encamina a la socialización de los bienes de producción, ello no implica que estas empresas puedan "desparaestatalizarse" para ser entregadas a la iniciativa privada.
- La multiplicidad de objetivos que se señalan al sector paraestatal da lugar a una tercera tendencia: cuando se crea una entidad no se le encomienda una política financiera explícita y sistemática, que le permita definir su estructura de costos y precios. La ausencia de normas de gestión financiera explica en parte la falta de recursos para crecimiento, el endeudamiento, la congelación de precios, el déficit, los altos costos de operación y la subordinación a la administración pública centralizada.
- Una tendencia que sobresale es la que podría denominarse la *ubicuidad* de la empresa paraestatal. El Estado no ha tenido resistencia para aparecer en todo tipo de actividad económica y no ha sostenido el principio restrictivo, que algunos teóricos apuntan, de que estas empresas deben prestar servicios públicos. La lógica de un buen número de empresas públicas tiene su soporte en situaciones históricas y coyunturales y no en un plan de expansión deliberada.

[46] José Francisco Ruiz Massieu. *Op. cit.*, pp. 169-175.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

- Una sexta tendencia ha acabado por perfilarse: en las empresas públicas es frecuente que el Estado se asocie con los particulares que están dispuestos a colaborar en la realización de las finalidades que el propio Estado ha señalado. El carácter mixto de la mayoría de las entidades y el principio de la subsidiariedad tiran por tierra la crítica de que son instancias socializantes y reafirman la tesis de que son medios para imprimirle racionalidad social y económica a la vida colectiva.
- Para acabar con el viejo problema de la supuestamente baja rentabilidad del sector paraestatal, es importante que el Estado cuente con una metodología para medir la eficiencia económica, financiera y social de las empresas públicas y que le permita, acelerar la disolución, liquidación o reestructuración de las que no cumplen su cometido.
- Una política encaminada a elevar la rentabilidad microeconómica de las empresas del Estado pueden deteriorar el nivel de bienestar de amplios grupos de población y elevar radicalmente los costos y los precios de las empresas privadas, las cuales repercutirían los incrementos al mercado. Por ello, no puede perderse de vista que las entidades paraestatales son mecanismos de redistribución del ingreso, que compensan los escasos resultados que en este terreno muestra la política fiscal.
- La postura de la *paraestatalidad irreversible* se ha convertido en un dogma político que debe matizarse, de manera que pueda echarse a andar sistemática y explícitamente una estrategia de *desparaestatalización casuística y relativa* que permita conservar el control, al mismo tiempo que incorporar a los gobiernos a la propiedad accionaria de empresas públicas. Esa estrategia desataría recursos que podrían aplicarse en el reforzamiento o establecimiento de otras entidades.
- Es importante que se recupere la posibilidad de que el sector público y los trabajadores se asocien en empresas social-estatales para que se democratice la propiedad de los medios de producción.
- El abanico de empresas con que el Estado cuenta se asienta en una racionalidad que se desprende de los grandes objetivos económicos, sociales y políticos que orientan al proyecto nacional. Esa racionalidad es radicalmente distinta a la racionalidad de la empresa privada y, en consecuencia, se mide, califica y evalúa conforme a metodologías, indicadores y valores de eficiencia distintos.

La obra representa un esfuerzo en el esclarecimiento, desde el doble punto de vista, del jurista y del administrador, sobre la naturaleza de las instituciones paraestatales. El autor ha sabido copilar información e inferir con claridad

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

conclusiones de gran valor para el estudio de las mismas y construir así una valiosa aportación a la literatura en la materia.[47]

***La empresa pública industrial en México.* Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz, 1982.**

Continuando con los estudios de empresa pública, la investigación de Víctor E. Bravo Ahuja, obtuvo el Premio INAP del año 1981. Se trata de una contribución relevante a la administración pública paraestatal, en particular, en el segmento del ámbito industrial. Señala que el origen del trabajo se remonta a 1973, cuando en el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, participó en un seminario para examinar la "teoría" o el "análisis" organizacional, las estructuras y los procesos técnico sociales de las manufactureras más representativas de la realidad industrial mexicana.[48]

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

> En primer lugar, que ciertamente no todas las empresas estatales estructuran sus procesos técnicosociales de la misma manera que la hacen las privadas o conformen lo prevén los planteamientos más pragmáticos del análisis organizacional; y en segundo lugar, que de los supuestos de alcance medio de la perspectiva sociológica en cuestión, no era posible, desprender elementos teóricos suficientes que permitieran explicar estos primeros hallazgos.[49]

Por lo anterior, Bravo (1982) busca dos objetivos básicos: el primero, consiste en articular el análisis organizacional dentro de una concepción histórico-materialista del Estado y de su intervencionismo económico, con el propósito de despejar la lógica respectiva de los dos procesos de surgimiento y reproducción y las correspondientes racionales de los, dos tipos de empresas públicas industriales, también para diferenciarlas teóricamente. El segundo, de carácter empírico, se dio a la tarea de verificar que, a pesar de opiniones muy generalizadas de sentido común, existe un importante sector de manufacturas estatales, cuyas estructuras y procesos técnicosociales pueden interpretarse y explicarse legítimamente, en términos de la racionalidad eficientista de

[47] José Chanes Nieto. "Presentación". *Op. cit.*, p. 20.
[48] Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz. *La empresa pública industrial en México*. México, INAP, 1982, p. 13.
[49] *Ibíd*, p. 14.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

las escuelas del análisis organizacional. Así, dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:[50]

- Con el propósito de delinear la lógica de los procesos de surgimiento y reproducción de las empresas públicas industriales, la concepción histórico-materialista de este estudio, obligó a iniciar el análisis en el examen de las condiciones materiales que plantea la sobrevivencia de las empresas privadas en general. Se demostró que sujetas a las contradicciones inherentes a la ley del valor, las manufacturas que están en manos de los particulares no pueden ellas solas generar, en términos de su propia racionalidad, el conjunto de los bienes materiales que permiten asegurar su futura reproducción a pesar de lo predicado por el dogma *laissez-faire* del liberalismo neoclásico.
- Al competir cada vez más estrechamente entre sí las empresas privadas van delimitando una serie de productos necesarios para la existencia del sistema, cuya fabricación requeriría concretar y centralizar capitales cada vez más cuantiosos, con base en tasas de ganancias poco alentadoras o que sería socialmente peligroso mantener.
- Del abordaje de la consideración del intervencionismo económico del Estado mexicano postrevolucionario, cuyo estudio más detallado condujo a identificar la contradicción que, de origen, determina la coexistencia de los dos tipos de manifacturas públicas. En primer lugar, se tendría a las empresas públicas industriales cuyos procesos de surgimiento y reproducción se encuentran condicionados por la lucha entre los dos aspectos de la mencionada contradicción que determina el intervencionismo económico del Estado al inducirlo, por un lado, a convertirse en "capitalismo total ideal" de manera que asegure el suministro de los bienes materiales necesarios para la sobrevivencia del sistema que no pueden ya garantizar las unidades privadas de producción; y, por el otro, a satisfacer los intereses particulares de fracciones de la burguesía que logran alcanzar relevancia política. Los dos polos opuestos de esta contradicción generan funciones económicas estatales de carácter antiético que denominamos, respectivamente, *general* y *parcial*.
- Frente a estos organismos industriales del Estado responsables de garantizar el suministro de las condiciones materiales necesarias para la reproducción del capitalismo, contrastarían aquellas manufacturas públicas vinculadas con la función estatal que denominamos *sectorial*. Se señala que esta tercera función no surge ya de la lucha entre los dos aspectos de la contradicción que determina el intervencionismo

[50] *Ibíd*, pp. 235-245.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

económico del Estado, sino más bien del intento por mediar tal antagonismo y sus consecuencias nefastas para el sistema: la pretensión por identificar sus contrarios.

- La heterogeneidad estructural de los procesos de acumulación del México posrevolucionario, así como la presencia de una élite política que ha logrado concientizar un espíritu estatal, representa razones suficientes para justificar que, en torno a esa funciona sectorial del Estado, se halla agrupado un sector de manufacturas públicas auténticas acumuladoras de un capital propio y competidoras directas de la iniciativa privada.
- Concluye que bajo la misma etiqueta de públicas y por encima de la imperfección de los desdoblamientos, se cobijan dos tipos de instituciones industriales del Estado: por un lado, las que se encuentran al lado y al margen de la sociedad civil y que garantizan directamente el suministro de las condiciones materiales necesarias para la sobrevivencia del sistema; y por el otro, aquellas que se ubican en la sociedad civil y que pretenden, no sin contradicciones posteriores, acumular un capital propio para coadyuvar indirectamente al "capitalismo total ideal" ante las presiones particulares de los capitales que, en su conjunto, conforman el "capitalismo total real".
- Se verificó que las estructuras organizacionales de las empresas públicas productoras de valores de cambio no pueden ser diferenciadas de las mismas empresas privadas, y que ambas dependen por igual de factores que han sido identificados usualmente como condicionantes de las configuraciones de las manufacturas productivistas, es decir, su tamaño, la integración de su flujo de trabajo, el automatismo de las actividades de sus miembros, y la incertidumbre decisional de sus responsables.
- Se encontró que bajo el mismo calificativo de empresas se confunden dos tipos de instituciones públicas industriales: 1) las que sin una autonomía de gestión y sin una racionalidad productivista, no buscan optimizar utilidades y tan sólo administran bienes que unidades particulares de producción fabrican previamente; y 2) aquellas que son relativamente autónomas y que elaboran y comercializan sus mercancías con base en una racionalidad productivista, para así incrementar tasas de ganancias y maximizar la acumulación de un capital propio.

Concluye, Bravo (1982) que no es difícil concebir que con base en la creciente fortaleza de su sector de empresas públicas productivistas, el Estado mexicano incremente notablemente su capacidad de negociación frente a aquellos sectores de la burguesía ligados al capital monopólico internacional. Las autoridades públicas mexicanas, pueden servirse del potencial de expansión

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

económica que representan sus manufacturas productivistas, ya sea para llegar al extremo de responsabilizarse de las actividades industriales que ejecutan las empresas privadas ligadas al capital monopólico o, de manera más drástica, para emprender proyectos económicos que favorezcan los procesos de acumulación de las burguesías nacionalistas, y de esta manera, equilibrar la relación de fuerza en el seno de las clases dominantes.[51]

***La empresa pública: desde fuera, desde dentro.* Alfredo Acle Tomasini y Juan Manuel Vega Hutchison, 1986.**

La tercera obra relacionada con las empresas públicas y reconocida con el Premio INAP del año 1984, corresponde a Acle y Vega (1986). Para los autores en el concepto de empresa pública, existe una excesiva simplificación del término. Existen alegatos y posturas que sin duda son expresiones de corrientes políticas opuestas en su origen, y por ende, diametralmente separadas en su destino. La gama de posiciones es tan amplia como acalorados los debates.[52]

> Nuestro empeño es aportar constructivamente y se funda en la convicción explícita de considerar a la empresa pública como una de las más valiosas herramientas de que dispone el Estado mexicano para promover un desarrollo justo y equilibrado, propósito compatible con un sector paraestatal dinámico y eficiente. Sin embargo, participar en la economía a través de empresas públicas no debe considerarse como condición suficiente y necesaria para remediar deficiencias o corregir desviaciones. No es la intervención del Estado *per se* lo que modificará para bien un hecho específico, sino la forma de hacerlo.[53]

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

[51] *Ibíd*, p. 242.
[52] Alfredo Acle y Juan M. Vega. *La empresa pública: desde fuera, desde dentro.* México, INAP, Limusa, 1986, p. 15.
[53] *Ibíd*, p. 17.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

reciben apoyos financieros para crecer; otras generan sus propios recursos para expandirse.[54]

Una significativa aportación de la obra es la forma en que los autores profundizan en los orígenes o génesis del sector paraestatal, al clasificar a un grupo representativo de sus empresas conforme a las causas que motivaron su ingreso al mismo. Formado por 134 empresas públicas, se agrupan en tres grupos: a) empresas creadas deliberadamente por el gobierno federal, producto de una decisión explícita para lograr un fin específico; b) empresas absorbidas cuyo capital social, por diversas razones, pasó a ser directamente propiedad del Estado; y c) sociedades creadas por Somex o Nafinsa, en base a sus particulares intereses, así como las que están incorporadas en este apartado las filiales de empresas creadas por el gobierno federal.[55] Los resultados son significativos:

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

Acle y Vega (1986) afirman que el Estado en su papel de empresario del sector industrial, ha asumido un variado tipo de roles que van desde una actitud dinámica y agresiva, literalmente empresarial, hasta otra donde por una gran variedad de razones ha adquirido la propiedad de un grupo importante de empresas públicas. Entre ellas, destacan aquellas que fueron rescatadas para proteger el empleo.

Otra aportación es la que señalan los autores, ya que la mayor parte de las empresas públicas mexicanas están reguladas por dos tipos de disposiciones: las propias del derecho común o general, que serían aquellas a las que están

[54] *Ibíd*, p. 16.
[55] *Ibíd*, pp. 32-33.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

sujeta cualquier tipo de sociedad mercantil, y las específicas del sector paraestatal, cuyo cumplimiento es obligatorio para todas las empresas de participación mayoritaria estatal.[56] Sin embargo, aunque ambos tipos de derecho regulan a la empresa pública –como dos sombreros que se ponen en la misma cabeza– cada una de ellos han seguido su propio camino, en ocasiones separadas una de la otra.

Por último, el capítulo 3 de la investigación es la parte propositiva, la que denominan un nuevo enfoque para la planeación, control y administración de la empresa pública en México.[57] Ello a partir de una estrategia de participación que ubique al sector paraestatal y a cada uno de ellas en su propio contexto y en los escenarios nacional e internacional. Proponen como características: los cambios en las estructuras industriales de las economías avanzadas en cuanto a su consumo de energéticos, en el que incide negativamente el precio del petróleo; el desplazamiento de las industrias pesadas a favor de las de alta tecnología; la rapidez con que este tipo de cambios parece estar ocurriendo, lo que implica contar con estructuras administrativas que permitan un ágil proceso en la toma de decisiones. En el escenario nacional, se señala el grave problema para el país al depender su economía del movimiento de dos variables exógenas: el petróleo y la tasa de interés. Ello obliga a acelerar el proceso de sustitución de importaciones y aumentar y diversificar las exportaciones, objetivos que deben estar presentes en la planeación del sector paraestatal mexicano.

Concluyen, Acle y Vega (1986) que las empresas públicas son una de las más valiosas herramientas a disposición del gobierno mexicano para participar en la economía, procurando con ello un desarrollo más equilibrado y justamente distribuido entre la población para resolver carencias todavía no satisfechas. Ello se debe a que la actuación del sector público no sólo tiene repercusiones de carácter económico, sino también políticos, ya que afecta en mayor o menor grado a la población en su conjunto.[58] Nos parece que para entender el desarrollo económico del país, solo puede ser comprendido en forma integral mediante el estudio de las empresas públicas mexicanas.

***Corporaciones públicas. Un diseño organizacional para fortalecer su gestión.* José O. Abrego Ayala y Silvano Barba Beherns, 1989.**

La cuarta investigación que recibió el Premio INAP del año 1987, con el tema de las empresas públicas corresponde a Abrego y Barba (1989). Ante la

[56] *Ibíd*, p. 37.
[57] *Ibíd*, p. 21.
[58] *Ibíd*, p. 122.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

crisis económica, el Estado ha generado una respuesta en diferentes órdenes: en el área que abarca esta investigación, principalmente ha realizado una política de "adelgazamiento" en el sector paraestatal; ha vendido aquellas empresas públicas poco eficientes que operaban con déficit, hecho que parecía corroborar la imagen tradicional que se tiene del Estado como administrador: deficiente e insuficiente.[59]

Después de realizar un análisis a esta problemática, Abrego y Barba (1989) señalan que hay una enfermedad grave pero no es mortal; ni toda la problemática es de origen externo, ni las soluciones de apoyo de otros países es gratuita. Sugieren encontrar una solución propia. Para ello afirman que es posible generalizar una operación con alta productividad, eficacia y eficiencia en el sector público y en la existencia de una necesidad urgente de cambio en la gestión de sus empresas públicas.

> (…) se propone otra alternativa diferente de la que se ha venido utilizando; en lugar de deshacerse de ellas el Estado, en una posición negociadora débil, efectuar un diagnóstico serio, de viabilidad de cada empresa; las elegidas, reestructurarlas e integrarlas en corporaciones públicas y tornarlas rentables, mediante la aplicación práctica del diseño que se describe, conservando de esta manera el papel rector de la economía del país.[60]

Fundamenta la propuesta diciendo que está demostrado que países derrotados en la guerra, con economías críticas y que ahora tienen un papel relevante en el escenario mundial, que es en base al trabajo, al esfuerzo conjunto de gobernantes y gobernados y a la eficiencia y productividad, como se puede resolver este problema y no en base a recursos externos. Dentro de las más importantes aportaciones,[61] se pueden enumerarse las siguientes:

- En este trabajo se puede señalar dos grupos de variables interactuantes: uno administrativo, en el que concurren los elementos del proceso administrativo (planeación, organización, integración, dirección y control) y otro técnico, constituido por el *modus operandi* de la empresa pública. El elemento aglutinante de ambos es la eficiencia.
- Se ha corroborado que lo planteado en el diseño a nivel conceptual funciona en la aplicación práctica de un conjunto de empresas públicas, que operan con altos índices de eficiencia y productividad.

[59] J. Octavio Abrego Ayala y Silvano Barba Behrens. *Corporaciones Públicas. Un diseño organizacional para fortalecer su gestión.* México, INAP, 1989, p. 8.
[60] *Ibíd*, p. 9.
[61] *Ibíd*, pp. 387-390.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

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

En suma, Abrego y Barba (1989) después de referirse a las conclusiones,[62] elaboran las siguientes propuestas:

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

[62] *Ibíd*, p. 390.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Cabe señalar que en nuestra legislación administrativa el término "corporaciones públicas" ha sido poco tratado y no es relevante en el estudio de las empresas públicas, sin embargo, tanto en las conclusiones como en la propuesta de los autores existen elementos que pudieron aplicarse en su momento, para mejorar el rendimiento económico y la eficiencia en el sector paraestatal mexicano.

***Modernización del Estado y empresa pública. El caso de Petróleos Mexicanos.* Benjamín García Páez, 1994.**

El quinto trabajo con la distinción del Premio INAP del año 1993, con el tema de las entidades paraestatales. El estudio de las empresas públicas puede aportar una enorme caudal de conocimiento de éxitos y fracasos en la administración paraestatal. El tema de la modernización del Estado, es tratado centrándose en un estudio de caso como es el de Petróleos Mexicanos (PEMEX), una empresa pública emblemática a nivel nacional. Al respecto, García (1994) señala que:

> PEMEX es una entidad pública cuya importancia estratégica es inobjetable no sólo por su contribución al nivel de desarrollo económico alcanzado, sino también por las posibilidades que encierra para la industrialización futura del país. Empero, lo que no está a salvo de duda razonable, es la operación eficiente de PEMEX, toda vez que su crecimiento a partir de la nacionalización se sustentó en un modelo energético expansionista que incurrió en graves ineficiencias.[63]

El libro parte de las siguientes hipótesis:[64] primera, que el problema de la eficiencia en PEMEX no debe ser considerado un axioma, aislado del contexto operativo del sector público en su conjunto; segunda, el crecimiento de PEMEX no se ha ajustado a sus propias restricciones operativas, sino que ha respondido a impulsos diferentes y contradictorios; tercero, que PEMEX no está siendo regulado por un Plan Estratégico, sino por Programas Operativos Anuales sobre bases sexenales; cuarto, ante la precariedad de la estabilidad macroeconómica se provocó que el boom petrolero tuviera un efecto estabilizador efímero; quinto, que la proporción de excedente petrolero orientado a convertir en fuente permanente de riqueza a un activo físico no renovable, falló en este propósito al ser canalizado a través de un sector público ineficiente; sexta, se provocó el "síndrome de economía petrolera"; séptima,

[63] Benjamín García Páez. *Modernización del Estado y empresa pública. El caso de Petróleos Mexicanos.* México, INAP, 1994, p. 20.
[64] *Ibíd*, p. 25.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

debido a que no se ha logrado una verdadera transformación productiva de la economía mexicana, persiste una sensible importancia del petróleo; octava, que el proyecto de modernización planteado por PEMEX inducido por variables internas y externas, sólo podía realizarse mediante un alejamiento de sus tareas sustantivas como empresa pública y la redefinición neoliberal de su segmento comercial y de su objetivo económico.

En este orden de ideas, García (1994) afirma que en la fase actual del desarrollo nacional, es necesario fortalecer el papel de la empresa pública, en general, para que ésta pueda cumplir con las tareas que le han sido encomendadas. "La rectoría del Estado en el desarrollo nacional exige empresas estatales modernas y eficientes en áreas estratégicas y prioritarias".[65] Dentro de las más importantes aportaciones,[66] se pueden enumerarse las siguientes:

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

[65] *Ibíd*, p. 29.
[66] *Ibíd*, pp. 296-301.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

- Para cumplir la misión institucional de la empresa se requiere que en el ámbito técnico-productivo se reanuden los programas de mantenimiento e inversiones que garanticen su estabilidad operativa, la mejora continua de los procesos productivos, la investigación tecnológica y el desarrollo de nuevos y mejores productos para responder también a los retos de la apertura comercial.
- Si México ha aceptado el reto de la interdependencia económica, está obligado a mantener su capacidad de negociación ante la política económica internacional. Esto sólo es posible protegiendo sectores estratégicos de la economía mexicana que son clave para lograr una posición mejor que aquella ofrecida por un punto de vista estático: el principio de ventajas comparativas. Tal protección permite negociar un mejor tipo de transferencia tecnológica y el establecimiento de un sistema de incentivos, a fin de inducir internamente la asignación de recursos de los sectores público y privado de una protección de bienes y servicios más diversificada y con mayor valor agregado.

Concluye García (1994) que la empresa pública mexicana ha sido capaz de aumentar la formación bruta de capital; afectar la composición sectorial de la producción reforzando los efectos sobre la integración nacional del aparato productivo; emplear el capital en las áreas más necesitadas, y generar un mayor número de empleos y elevar la productividad.[67] Por lo anterior, Petróleos Mexicanos (PEMEX) requiere de una reforma que permita cambios estructurales de forma gradual, para hacerla más competitiva y adecuada a los nuevos tiempos actuales en el contexto de globalización y rápida avance tecnológico.

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

Sexta obra con distinción en el Certamen con el Premio INAP del año 2000, con relación al mismo tema. En esta obra, Hernández (2001) encuentra una relación estrecha entre el impacto de la globalización y sus efectos en la privatización de las empresas públicas, dando como resultado –de acuerdo con la autora– el desmantelamiento del sector público. En relación con la globalización supone que es un proceso que se sustenta en el despliegue de los mercados y el retiro del Estado en sus tareas fundamentales de conducción, regulación y planeación del desarrollo. Asume que este globalismo, no sólo ha desestructurado a los Estados nacionales replegándolos a un mínimo indispensable y reduciéndolos en apéndices de los mercados internacionales.

[67] *Ibíd*, p. 301.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

La privatización se convirtió en condición fundamental para entrar a la globalización.[68]

En esta postura, Hernández (2001) asume que la política de privatización de empresas públicas, no sólo desmanteló áreas, empresas y funciones estratégicas del sector público, también en alguna medida significó la demolición de instituciones y programas sociales que propiciaron una mayor desigualdad y ampliación de la brecha entre ricos y pobres. La nueva orientación de la administración pública hacia el mercado y el traslado de empresas y activos públicos a los sectores privados, contribuyó al aumento de las prácticas monopólicas y al incremento desmesurado de la concentración de la riqueza.[69]

> Su propósito es, pues, demostrar que la actual estrategia globalizadora y los procesos de privatización adoptados por los gobiernos neoliberales a partir de 1982, sólo lograron despojar al Estado de sus principales activos y recursos estratégicos, debilitando su capacidad de conducción y rectoría de la nación y reemplazando la función social redistributiva de la administrativa pública por la de promotora y gestora de los procesos del mercado mundiales que dirigen las empresas trasnacionales.[70]

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

Al combinar las diferentes variables de su estudio, Hernández (2001) destaca dentro de las más importantes aportaciones,[71] las siguientes conclusiones:

- En el último cuarto del siglo xx y en el marco de la globalización, se fue imponiendo la idea de la superioridad del mercado y la obsolescencia e incapacidad de los sectores públicos para organizar las sociedades y sus economías. Se propuso volver a los tiempos en que los Estados sólo intervenían para garantizar el orden y la actuación de los particulares,

[68] Rocío Citlalli Hernández Oliva. *Globalización y privatización: el desmantelamiento del sector público en México, 1982-1999*. México, INAP, 2001, p. XVII.
[69] *Ibíd*, p. XVII.
[70] *Ibíd*, p. XVIII.
[71] *Ibíd*, pp. 205-217.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

dejando al libre albedrío de éstos la organización, regulación y planeación de la producción de bienes y servicios y el equilibrio económico. Se debían desmantelar los sectores públicos privatizando y desregulando sus funciones y actividades públicas.

- Nada más alejado de la realidad, ya que en casi veinte años de hegemonía de las teorías neoliberales y de reinado del mercado, no se han verificado ni una mejor eficiencia en la utilización de los recursos ni mucho menos se ha logrado aumentar los niveles de bienestar de la población, antes bien se ha retrocedido en las condiciones de vida de la población vulnerable. Pero tampoco los sectores privados han dejado de prescindir de los sectores públicos y sus "interferencias".
- En México el intervencionismo estatal y la ampliación del sector público, consolidaron un crecimiento económico y social estable, aunque profundamente desequilibrado y polarizado. El Estado desarrollista mexicano permitió el tránsito a un modelo industrial y a una sociedad urbana mediante la consolidación de un extenso sector público, el cual vino a suplir las deficiencias del sector privado a impulsar, reactivar y subsanar elementos que frenaban el desarrollo industrial. Ante la ausencia de una clase empresarial fuerte y eficiente, el Estado se convirtió en pionero y rector del proceso de industrialización a partir de los años cuarenta a través del incremento de los gastos públicos y con la creación de organismos y empresas de carácter industrial, comercial, financiero y de servicios, así como con inversiones en grandes obras de infraestructura y de fomento industrial.
- Sin embargo, la ampliación y diversificación descontrolaron al sector público provocando deficiencias y apuntalando las actividades del sector privado rebasando sus límites financieros, así como las intervenciones estatales –exoneraciones fiscales, subsidios, rescates– para favorecer directamente a los grandes empresarios. Contribuyeron de manera definitiva al deterioro y declive del sector público y al incremento en el déficit de las finanzas estatales.
- Las fuertes tendencias a la globalización, derivadas de la crisis internacional del capitalismo y la exacerbación competitiva por los mercados a partir del último cuarto del siglo XX, terminaron por desestructurar a los Estados, gobiernos y administraciones públicas de todo el mundo, en una ofensiva internacional de los grandes capitales para apropiarse de los activos y funciones que eran de la exclusividad de los Estados.
- Esta embestida neoliberal contra lo público se ha traducido en el retiro del Estado de áreas estratégicas y sectores productivos de interés nacional, mediante procesos de desregulación y privatización y con el recorte de los gastos públicos a dichas áreas, mecanismos que imponen

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

los organismos internacionales. La implementación, a partir de los años ochenta, de proyectos como la llamada reforma del Estado, la modernización administrativa o Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*), no es sino el intento por adoptar los instrumentos mercantiles o empresariales en los procesos gubernamentales.

- En México, los procesos de globalización e integración impulsaron igualmente transformaciones en el funcionamiento y organización del aparato estatal y del sector público, así como en la estructura económica del país. La forma de inserción del país al proceso de globalización en calidad de país maquilador y exportador de manufacturas, con base en nuestra ventaja competitiva de contar con una de las manos de obra más barata del mundo, impuso un modelo de desarrollo donde los ejes dinamizadores son el sector exportador –dominado por las empresas transnacionales y que aprovecha esta mano de obra– y la apertura externa.
- Con el llamado cambio estructural y el impulso de la reforma del Estado, los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, procedieron a transformar al Estado y la administración pública a tono con las necesidades de globalización de los grandes capitales, mediante la intensificación de las funciones estatales a favor del mercado y desarticulando y desmantelando al sector público. Esto ha sido posible aplicando tres mecanismos básicos: la privatización, la desregulación y los recortes al gasto gubernamental.
- Bajo estos criterios eficientistas y tecnocráticos, se han registrado en el país tres grandes olas privatizadoras impulsadas por las tres administraciones neoliberales. La estrategia privatizadora de los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, incluyó a las ramas prioritarias y estratégicas consideras por la *Constitución* como bienes de propiedad nacional y del dominio directo de la nación. Miguel de la Madrid inició con el retiro gubernamental de las áreas prioritarias y Carlos Salinas hizo lo propio vendiendo empresas estratégicas de gran crecimiento y un potencial de rentabilidad muy alto, lo que continuó Ernesto Zedillo para beneplácito de los nuevos y poderosos grupos financieros que se beneficiaron con las privatizaciones. De esta forma, para finales del gobierno zedillista el sector público había dejado de participar en ramas tan importantes como la petroquímica, la banca y el crédito, las telecomunicaciones incluyendo teléfonos, los ferrocarriles, aerolíneas, la minería, la siderúrgica, el abasto de productos básicos y el sector del campo, además de que comenzó a retirarse de puertos, electricidad, petróleo y gas, carreteras, educación, salud y seguridad social.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

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

Concluye Hernández (2001) que se requiere de una administración pública que asuma la responsabilidad frente a la desigualdad social, poniendo al sector social en el centro de su proyecto de nación. Esto requiere de nuevas formas de gestión estatal que incrementen la eficiencia y eficacia del sector público, así como la competitividad de sus áreas estratégicas, sin olvidar que una prioridad de la función pública es incrementar los niveles de bienestar de la población aumentando el empleo bien remunerado y proporcionando bienes y servicios públicos eficientes y competitivos.[72]

***Reforma del Estado y modernización económica. La estrategia de privatización en el subsector eléctrico: el caso de la Comisión Federal de Electricidad.* María Guadalupe Huerta Moreno, 2001.**

Séptima obra con distinción con el tema de empresas públicas, obteniendo el segundo lugar del certamen del Premio INAP en el año 2000. Dentro del contexto de la reforma del Estado, Huerta (2001) ubica la estrategia de privatización en el subsector eléctrico, en el estudio de caso de la Comisión Federal de Electricidad.[73]

Dentro de las conclusiones más importantes, se enumeran las siguientes:

- Pareciera que el análisis del proceso de reestructuración del sector paraestatal es un tema resuelto en el que las causas y los efectos están ya sobre identificados, sin embargo, después de casi dos décadas de haberse iniciado una de las reformas al Estado más importantes, los saldos negativos que se tienen hacen indispensable reconocer la importancia de la participación directa del Estado en la economía.

[72] *Ibíd*, p. 217.
[73] Ma. Guadalupe Huerta Moreno. *Reforma del Estado y modernización económica. La estrategia de privatización en el subsector eléctrico. El caso de la Comisión Federal de Electricidad.* México, INAP, 2001, pp. 217-227.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

- Es necesario volver a poner en la mesa de la discusión la reforma del Estado y la modernización económica, en sus vertientes de racionalización de la estructura administrativa pública y de cancelación de funciones públicas, que sumadas a las políticas gubernamentales de desregulación y liberalización de la economía, han originado una recomposición de los mercados oligopólicos y monopólicos en detrimento de las capacidades de gobierno.
- Una de las principales consecuencias de una reforma del Estado, cuya versión económica es de tipo eficientista, es que se ha perdido de vista que, ante las nuevas formas de valorización y articulación de los capitales en el ámbito mundial, al acotar las funciones del Estado a las de simple promotor del capital privado se reduce la efectividad de las políticas de gobierno.
- La evolución de la administración pública caminó en paralelo con el crecimiento económico del país; más aún, éste se apoyó en la gestión gubernamental del ciclo económico y en la estructura administrativa pública, a partir de las actividades desarrolladas por el sector central y las estrategias de fomento instrumentadas a través del sector paraestatal.
- En el caso del apoyo al sector industrial, la gestión económica del Estado se dirigió a cubrir varios frentes; la política comercial se estructuró para que la industria nacional se expandiera al cobijo de un mercado interno protegido de la competencia externa; la política de precios y tarifas de los bienes y servicios prestados por el Estado se utilizaron para que la industria nacional tuviera acceso a los insumos básicos necesarios en los diferentes eslabones productivos para mejorar su competitividad.
- La gestión pública sufrió muchos cambios y se volvió muy compleja en funciones y responsabilidades. No obstante, fue hasta que la crisis económica se instaló en el país a principios de 1982, cuando el ejercicio del poder público y la administración pública empezarían a cambiar de manera radical.
- La reforma del Estado se dirigirá principalmente a alcanzar una modernización económica que en términos públicos significaría la racionalización de la administración pública y el redimensionamiento del sector paraestatal.
- En términos económicos la reforma del Estado supone la transición de un Estado intervencionista, que se percibe como anacrónico e ineficiente, a un Estado promotor que es liberal en lo económico, y alienta todas las formas de desregulación y liberalización económica que favorezca la inversión privada; que es conservador en lo político, por lo cual antepone a la democracia económica la democracia política

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

y hace de los valores del individualismo la nueva guía de la gestión gubernamental.
- Si la industria eléctrica es sometida a un proceso de privatización o apertura total, el Estado, a través de la CFE, ya no podrá conducir el desarrollo energético del país y ampliar la electrificación a las áreas y grupos poblaciones que a la puerta de un nuevo siglo todavía carecen de los beneficios del servicio de energía eléctrica.
- Como una cuestión de seguridad nacional, antes de privatizar la industria eléctrica por el camino de su "reorganización" empresarial, es necesario analizar y tomar en cuenta que no en todos los países las privatizaciones de los sectores de la energía han sido exitosas y, como ejemplo, están los casos chileno, argentino y, más recientemente, el de California en los Estados Unidos.

Concluye Huerta (2001) afirmando que el Estado tiene la obligación de tomar las precauciones necesarias para que no suceda lo que ya ha pasado con otras privatizaciones, en la medida en que no hay ninguna garantía de que la inversión privada realice una mejor gestión de la política energética y expanda la infraestructura eléctrica a los niveles que la demanda futura va a exigir.

***Análisis de la política pública en el desarrollo de la industria naval paraestatal 1983-1985.* Cipriano Mauro Ibáñez, 1987.**

Octava obra con el tema de las empresas públicas, distinguida con la mención honorífica en 1985. El trabajo estudia a la industria naval mexicana como un esfuerzo del gobierno federal para el desarrollo de la industria naval que permita satisfacer las demandas de mantenimiento, reparación y construcción de embarcaciones que genera el mercado doméstico en el corto plazo.

> El análisis de la política pública en el desarrollo de la industria naval paraestatal pretende evaluar el tipo de política, impacto, consecuencias, avances y resultados logrados por los astilleros del Estado, en materia de construcción, mantenimiento y reparación de embarcaciones, dado que son un factor estratégico de desarrollo y promueven el crecimiento más articulado del transporte marítimo y la explotación de los recursos del mar y del petróleo en el subsuelo marino.[74]

De acuerdo con Mauro (1987) el desarrollo de la industria naval debe dotar a los astilleros del Estado de una infraestructura adecuada, para proporcionar

[74] Cipriano Mauro Ibáñez. *Análisis de la política pública en el desarrollo de la industria naval paraestatal 1983-1985.* México, INAP, 1987, p. 9.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

los servicios de mantenimiento, reparación y construcción de embarcaciones y artefactos flotantes a precios competitivos. Para ello, los astilleros deben ofrecer pleno aprovechamiento de la capacidad instalada con que cuentan las plantas industriales.[75]

La decisión tomada por el Estado mexicano de desarrollar la industria naval a través de los astilleros paraestatales, debe generar la oferta necesaria para satisfacer las demandas internas de mantenimiento y reparación de barcos de la flota nacional; así como la construcción de embarcaciones y otros artefactos flotantes, que son factores estratégicos que coadyuvan al transporte del petróleo y sus derivados, materias primas y otras mercancías; a la explotación y conservación de los recursos del mar, así como apoyar las actividades portuarias de protección ambiental y petrolera. Ello permitiría un gran ahorro de divisas por concepto de adquisición, renta, mantenimiento, reparación de embarcaciones y pago de fletes en el transporte de mercancías por vía marítima.[76]

Dentro de las aportaciones más importantes de este trabajo,[77] se pueden enumerar las siguientes:

- La marina mercante es una de las columnas más importantes de nuestro comercio exterior, ya que en 1982 el 92.6 por ciento de éste se realizó por vía marítima, pero sólo poco más del 20 por ciento de la carga generada por nuestro país se transportó en embarcaciones mexicanas con la consecuente pérdida de divisas.
- El gobierno federal estableció un programa de desarrollo de la industria naval con la participación directa de los cuatro astilleros paraestatales, a fin de estructurar las actividades de construcción y reparación naval de manera racional, congruente y eficiente; de tal forma que se contribuyera a la integración y autosuficiencia del transporte marítimo, creándose la infraestructura necesaria para la reparación de los buques.
- Sin embargo, el programa de desarrollo de la industria naval sólo se conceptualizó en forma general sin llegar a materializarse, toda vez que sólo se definieron los objetivos, políticas y estrategias globales, sin establecerse el proceso de implementación del programa de conformidad con las vertientes definidas en el Sistema Nacional de Planeación.
- En cuanto a los cuatro programas específicos de ordenación, demanda oferta, y de fomento de nuevos astilleros y de industria naval auxiliar, tampoco llegaron a formularse por carecer de un proceso de instrumen-

[75] *Ibíd*, p. 10.
[76] *Ibíd*, p. 10.
[77] *Ibíd*, pp. 79-84.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

tación que permitiese definir estrategias y acciones concretas, establecer unidades responsables y unidades de medición, ligadas a la planeación, programación y presupuestación.

- Asimismo, desde la conceptualización del programa de desarrollo de la industria naval y sus programas específicos, se pasó por alto que todos ellos deberían estar sujetos a un sistema de control y evaluación, el cual no se definió. La principal finalidad de este sistema sería la de apoyar la consecución de los objetivos y metas en los términos y condiciones previstos.
- En el análisis de la operación de los cuatro astilleros paraestatales se observa que éstos enfrentaron serios problemas en la consecución de las metas fijadas para cada año. Por ejemplo, Astilleros Unidos de Ensenada, a lo largo del periodo analizado, no logró terminar ninguna de las 20 embarcaciones contratadas por Productos Pesqueros Mexicanos en 1981 y cuyas unidades debieron efectuarse en los años de 1982 y 1983, lo que representa un retraso de más de 2.5 años.
- La operación de Astilleros Unidos de Guaymas muestra una situación similar a la del astillero anterior, ya que durante los tres últimos años analizados no ha logrado cumplir con las metas que se ha propuesto. Esto ha tenido como consecuencia que de los 6 barcos atuneros de cerco contratados por Productos Pesqueros Mexicanos en 1980, sólo dos de ellos se hayan podido entregar en 1985 con un retraso de más de 3 años.
- Las actividades de Astilleros Unidos de Mazatlán son muy recientes, al iniciar sus operaciones en 1983 con la construcción de dos chalanes de 16,000 barriles para Petróleos Mexicanos, los cuales fueron entregados con un retraso de 3 y 7 meses, respectivamente. Durante 1985, el astillero inició la construcción de cuatro remolcadores, cuyos procesos de producción al término del ejercicio anterior muestran sensibles retrasos al sólo alcanzarse el 58 por ciento de lo programado.
- Por lo que se refiere a la operación de Astilleros Unidos de Veracruz, ésta ha sido deficiente al no cumplir con las metas anuales que se había fijado para construir los cuatro buquetanques de 38,600 TPM que tiene contratados con Petróleos Mexicanos, debido fundamentalmente a los severos retrasos que acusan los programas de construcción de las embarcaciones, que han llegado a originar la cancelación del contrato del primer navío por parte de Petróleos Mexicanos como resultado de la excesiva demora de su construcción.

Concluye Mauro (1987), que los cuatro astilleros paraestatales presentan una particularidad en común: los programas de construcción de las embarcaciones en proceso de fabricación tienen grandes retrasos, lo que incide de manera directa en los costos de producción de los astilleros al elevarlos sustancialmente

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

por tener períodos de construcción excesivos en los bienes de producción. Ello impacta de manera negativa en el precio de venta de las naves, que a su vez es uno de los factores que ha provocado en los últimos años que las empresas no hayan logrado contratar nuevas construcciones de barcos.[78]

***Del henequén a las maquiladoras. La política industrial en Yucatán 1984-2001*. Rodolfo Armando Canto Sáenz, (2001).**

Por último, el noveno trabajo relacionado con las empresas públicas, obtuvo la mención honorífica del Certamen en 1999. Cabe señalar que el título original fue *Problemas de diseño e implementación de políticas públicas de fomento a la industria manufacturera de Yucatán 1984-1997*. Tomando el criterio de publicación de obras, en adelante será reseñada la obra publicada que corresponde al año de 2001.

En el trabajo Canto (2001) afirma que Yucatán aspira a desarrollar su industria estatal. La industrialización es percibida como la gran promesa para resolver el problema del desempleo, especialmente agudo en esta entidad desde el fin de la participación del Estado en la industria henequenera, consumado a principios de 1990.

> El fin del henequén paraestatal, con el cierre de Cordemex y la liquidación o jubilación de más de 40 mil ejidatarios, provocó una fuerte presión de demandantes de empleo sobre otros sectores productivos, por ejemplo la pesca, que se saturó con el arribo de miles de campesinos convertidos por la necesidad en pescadores improvisados. Era evidente que, después de un siglo de monoproducción henequenera, la economía estatal no podría salir adelante sin desarrollar nuevas actividades productivas y nuevas fuentes de empleo.[79]

Para cambiar esta situación, el punto de partida fue el Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán, implementado a partir de 1984 por el gobierno federal de Miguel de la Madrid y un gobierno estatal interino –Víctor Cervera Pacheco– que relevó al gobierno de Graciliano Alpuche Pinzón, herencia tardía del sexenio de José López Portillo. El nuevo programa ubicaba al desarrollo industrial como una de las grandes estrategias de diversificación económica, a partir del fomento a la industrialización privada, lo que implicaba una activa labor de atracción de inversionistas,

[78] *Ibíd*, p. 83.

[79] Rodolfo Canto Sáenz. *Del henequén a las maquiladoras. La política industrial en Yucatán 1984-2001*. México, INAP, Universidad Autónoma de Yucatán, 2001, p. XVII.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

especialmente extranjeros. Una de las estrategias para la creación de empleos manufactureros era la industria maquiladora de exportación.

Entre las aportaciones más relevantes en este campo de estudio,[80]se pueden mencionar las siguientes:

- Una primera conclusión del análisis de las políticas de fomento industrial implementadas en Yucatán entre 1984 y 2000, es el peso decisivo, incontestable, de los dictados del centro en esta materia, en el marco de un sistema de gobierno unipartidista y cerradamente verticalista que convirtió a los gobernadores de las entidades federativas en poco más que simples delegados administrativos.
- La experiencia internacional enseñó a los diseñadores centrales de la política industrial que México no debía competir en el exterior con productos intensivos en mano de obra sino con calidad y fortaleza tecnológica crecientes; que se debía igualar nuestros niveles de competitividad a los Estados Unidos y Canadá y que la alternativa eran los agrupamientos industriales, conglomerados o *clusters*, cuya localización y florecimiento estarían determinados por las fuerzas del mercado.
- Yucatán tiene recursos abundantes, que es mano de obra desempleada, cuyo volumen se incrementó con el fin del *gran ejido* henequenero y el cierre de la industria henequenera paraestatal. La falta de opciones de trabajo en el campo yucateco provocó que grandes contingentes de campesinos exhenequeneros invadieran otros sectores productivos, por ejemplo la pesca, cuya capacidad de absorción de fuerza de trabajo fue saturada al grado de poner en riesgo la permanencia de los recursos.
- Al margen de la política industrial del gobierno federal, las realidades se impusieron en Yucatán. Con la fuerte promoción del gobierno estatal la entidad se fue poblando de maquiladoras, en su mayoría del vestido, que venían en busca de su abundante reserva de mano de obra barata, dócil y estable. La política industrial del gobierno del estado, formalmente inspirada en la del gobierno federal, transitaba sin embargo por caminos diferentes: bajo componente tecnológico, uso intensivo de mano de obra, desconcentración en vez de aglomeración.
- *Problemas derivados del entorno económico y financiero*: como en todo el país, los industriales yucatecos han experimentado en los últimos años una severa escasez de créditos, crecientes carteras vencidas, altas tasas de interés, estrechamiento del mercado interno, encarecimientos de los insumos, falta de programas de financiamiento adecuados a sus necesidades, inclusive en la banca de desarrollo, entre otros.

[80] *Ibíd*, pp. 235-252.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

- *Problemas derivados de la divergencia de prioridades en las agendas de fomento*: la implementación de las políticas federales encuentran un obstáculo en la heterogeneidad de los objetivos de las distintas agencias que intervienen en ella. En medio de esta heterogeneidad de objetivos de las distintas instancias no se encontraron elementos que apuntaran a algún género de sincronización de su labor promotora. Cada agencia trabajaba por su lado, definiendo sus actividades con arreglo a una lógica interna que resultaba insuficiente para una eficaz implementación del conjunto de políticas de fomento a la industria manufacturera.
- *Problemas derivados de la acción conjunta de los gobiernos estatal y federal*: Existía una centralización de las decisiones del nivel federal en la Ciudad de México, a pesar de algunos intentos descentralizadores se mantuvo la lógica de la definición central de las directrices del desarrollo, con escasa o ninguna participación de las entidades federativas.
- *Problemas derivados de las relaciones gobierno-empresarios*: estas relaciones mejoraron desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, que estableció algunos puentes de consulta y negociación con los empresarios, como la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones, sin embargo, los problemas de la relación gobierno-empresarios distan de haber desaparecido.
- *Problemas del atraso empresarial*: una de las causas del escaso éxito de las políticas de fomento industrial es el atraso de amplios sectores del empresariado yucateco. Existe poca conciencia sobre la utilización de nueva tecnología o incluso de emplear tecnología disponible gratuitamente; de mejorar los controles de calidad; de invertir en la capacitación del personal; de introducir técnicas modernas de administración del proceso productivo; de integrar a los trabajadores a la empresa y de muchos aspectos semejantes que permitirían la modernización de la micro y pequeña industria y la harían más competitiva.

Por último, Canto (2001) enumera diversos problemas de implementación de políticas públicas que logró detectar durante su investigación. Sin perder de vista que no hay teoría que pueda resolver todos los problemas, es posible que de la teoría se puedan aprender enseñanzas útiles, para mejorar el proceso de implementación de políticas de fomento industrial en Yucatán.[81]

3.2 Otros poderes

El Certamen a lo largo de su trayectoria histórica ha premiado diversas investigaciones que para efectos de análisis se agrupan en otros poderes en:

[81] *Ibíd*, p. 243.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

investigaciones que abordan el Poder Legislativo y las relacionadas con el Poder Judicial.

3.2.1 Poder Legislativo

La administración pública como actividad organizada del Estado que se manifiesta en el Poder Ejecutivo, también tiene relaciones y vínculos directos con el Poder Legislativo y el Poder Judicial. En una democracia efectiva el equilibrio de poderes es una condición indispensable para el desarrollo nacional. El tema abordado por Susana Thalia Pedroza de la Llave (1996) se refiere al papel que tiene el Poder Legislativo como función central de llevar a cabo el control al Poder Ejecutivo. Una relación de vinculación indispensable, para que con las atribuciones del Poder Judicial, permita consolidar el sistema de contrapesos y equilibrios de poderes necesarios para una democracia plena. Asimismo, Enrique Armando Salazar Abaroa (1989) analiza el control externo o parlamentario que ejercía la entonces Contaduría Mayor de Hacienda, proponiendo que se convierta en Tribunal de Cuentas, por lo que expone los argumentos que la sustentan.

El control del gobierno: función del Poder Legislativo. **Susana Thalía Pedroza de la Llave, 1996.**

Premio INAP del año 1994. La obra se refiere al papel que tiene asignado el Poder Legislativo como control del Poder Ejecutivo y está integrada por tres capítulos.[82] A partir de la idea relativa a que los constitucionalistas deben enfrentarse a la realidad, para lo cual es necesario conocer y manejar no sólo consideraciones jurídicas, sino elementos de naturaleza política, histórica, sociológica, incluso económica, ya que el objetivo principal de su labor es la transformación social. El trabajo abarca el análisis jurídico y diversos aspectos históricos, así como otras consideraciones, con excepción de las económicas relacionadas con el papel del Poder Legislativo.

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

> (…) que por el hecho de denominar comúnmente a la institución representativa como “Poder Legislativo” u órgano “Legislativo”

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

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

> llegan a la idea errónea de que su función principal es la legislativa, sin considerar que en la actualidad es otra: la de control de la actividad de los miembros de gobierno en nombre de los ciudadanos y realiza, además, otras funciones de menor importancia, incluida la legislativa.[83]

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

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

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

- El primer antecedente constitucional del control parlamentario en España, que tuvo vigencia, fue la *Constitución de Cádiz de 1812* pero, sobre todo, el documento que permitió el desarrollo de la institución parlamentaria española y de sus actos de control parlamentario fue el Estatuto Real de 1834. En México el primer antecedente constitucional del control de la institución se encuentra en la *Constitución de Cádiz de 1812*, pero antes de ser jurada, el proyecto que la contempló, aunque no llegó a discutirse fue el denominado "Elementos Constitucionales" o "Elementos de Rayón" del 30 de abril del mismo año.

[83] *Ibíd*, p. 11.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

- Con la *Constitución* mexicana del 5 de febrero de 1917, se fortaleció al sistema de gobierno presidencial, pero se debilitó al Congreso General mexicano. A partir de los años de 1970 se ampliaron las facultades de control de la institución parlamentaria mexicana, dándole más fuerza, a través de las reformas de 1974, 1977, 1979, 1982, 1986, 1988, 1992, así como la del 3 de septiembre, 25 de octubre de 1993 y 31 de diciembre de 1994.
- Hasta hace algunos años el Derecho Parlamentario mexicano era identificado, erróneamente, como Derecho Legislativo mexicano, pero a partir de 1987, se define como aquel sector, rama o disciplina relativamente nueva del Derecho Constitucional, que se refiere a la regulación de la organización, composición, privilegios, interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales.
- Los actos de control parlamentario no son exclusivos del sistema de gobierno parlamentario, ya que los sistemas presidenciales también los tienen establecidos. Tomando en cuenta la terminología jurídicamente pertinente, aplicando la nueva doctrina del control parlamentario y considerando que éste es un control político, también en México es posible la existencia de actos de control parlamentario.
- Los países que tienen un sistema de control presidencial se caracterizan por el gran poder político que se concentra en la figura del titular del Ejecutivo. En México, se han gestado cambios políticos en la institución representativa, así como importantes reformas constitucionales, de las más de 525 que se han realizado en su totalidad, incluyendo fracciones. Ciertas reformas representan una tendencia a restarle fuerza a la figura presidencial y fortalecer al Congreso mexicano.

De acuerdo con Pedroza (1996) a partir del periodo de 1988 a 1994, se han realizado importantes cambios políticos en relación con el Congreso de la Unión, que representa una tendencia para moderar la fuerza del Ejecutivo y, por otra parte, a ejercer correctamente el control sobre la actividad de los miembros del gobierno. Por último, propone lograr la fusión de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), con el propósito de establecer un órgano independiente. Con ello se lograría según la autora, un mejor control de nuestras instituciones y se facilitaría determinar responsabilidades por las irregularidades que fueran detectadas.[84]

[84] *Ibíd*, p. 261.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

***Ensayo sobre el derecho parlamentario: la Contaduría Mayor de Hacienda hacia un tribunal de cuentas*. Enrique Armando Salazar Abaroa, 1989.**

Otro trabajo relacionado con el papel del Poder Legislativo, en particular con la entonces Contaduría Mayor de Hacienda y que se hizo acreedor a la mención honorífica del Certamen en 1987. El trabajo se inscribe dentro del Derecho Parlamentario Mexicano que encuentra aquellas disposiciones constitucionales y subconstitucionales que norman y dan vida a la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico del Poder Legislativo. También las reflexiones del autor se encuentran enmarcadas con la incorporación a la vida jurídica positiva de dos, hasta ese entonces, inéditas instituciones: el Tribunal de lo Contencioso Electoral y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. El Tribunal lleva a explorar un campo poco tratado como lo es el de las facultades jurisdiccionales financieras de la Contaduría Mayor de Hacienda y su posible evolución orgánica hacia un Tribunal de Cuentas.[85]

> De ahí que, rozando la idea de la división de poderes y la colaboración y fortalecimiento de los mismos, toquemos el robustecimiento del Poder Legislativo por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda y a la vez, la autonomía de la propia "Contaduría", transformándola nuevamente en el Tribunal Mayor de Hacienda, como órgano jurisdiccional financiero que está dentro de nuestra historia.[86]

Salazar (1989) pone de manifiesto que los estudiosos mexicanos del Derecho Parlamentario requieren profundizar las posibilidades de lo que parece lejano: un Tribunal Mayor de Hacienda Mexicano. Dentro de sus aportaciones más importantes,[87] se enumeran las siguientes:

- Resulta impostergable la necesidad de efectuar modificaciones a la *Constitución* (reforma de los artículos 73, fracción XXIV y 74, fracciones II, III y IV en sus párrafos primero, cuarto y quinto; 76 fracciones VII y IX y adición de los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 74, y a la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda* que, entre otras reformas y adiciones, requiere las siguientes:

  a) Cambiar el nombre de la Contaduría por el de Tribunal Mayor de Hacienda o Contraloría Mayor de Hacienda;
  b) Dotar al Tribunal o Contraloría de controles de eficacia y eficiencia;

[85] Enrique A. Salazar Abaroa. *Derecho parlamentario. La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda*. México, 1989, pp. 9-10.
[86] *Ibíd*, p. 11.
[87] *Ibíd*, pp. 103-107.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

c) Que la norma constitucional, le otorgue rango supremo y autonomía al Tribunal o Contraloría en el ejercicio de sus facultades;
d) Que los *magistrados* del Tribunal Mayor de Hacienda o a los Contralores de la Contraloría Mayor de Hacienda (en su caso), ostenten las mismas prerrogativas constitucionales que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, inamovilidad, independencia y seguridad económica;
e) Que el nombramiento de los miembros del Tribunal Mayor de Hacienda sea hecho exclusivamente por la Cámara de Diputados (como hasta ahora) y la comisión de vigilancia siga teniendo las mismas funciones; aunque es necesario que se pondere la conveniencia de su composición plural y bicameral;
f) Que el presidente del Tribunal o el Contralor Mayor sea designado por los magistrados del Tribunal o los Contralores, y
g) Que dentro de las incapacidades para ser Magistrado o Contralor, esté el haber ejercido, administrado o gestionado ingresos o egresos públicos durante dos años anteriores al nombramiento.

- Propone como acto de prudencia política y como parte de un proceso de madurez institucional, que el Tribunal Mayor de Hacienda sea en un primer momento un Tribunal de jurisdicción retenida, dependiendo la homologación de sus decisiones de una comisión integrada por diputados y senadores (guardando mayoría los diputados), con la posibilidad de ser la misma Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. El fincamiento de responsabilidades a ciertos "altos funcionarios" (Presidente de la República, cargos de elección popular y Magistrados de los distintos Tribunales Mexicanos) quedaría sujeta exclusivamente al Poder Legislativo.
- Es necesario que el órgano de control de la Cuenta Pública goce, de manera expresa, de facultad jurisdiccional en concomitancia a su competencia fiscalizadora.
- Para la efectiva independencia del órgano de control debe tener presupuesto propio determinado constitucionalmente, debido a que esto de ninguna manera influye en su caracterización de órgano de jurisdicción retenida.
- Lograr la especialización del personal y aumento del mismo, acorde a las exigencias del servicio, con la finalidad de hacer más eficiente y oportuno el control que tienen encomendado.

Concluye el autor afirmando que para fortalecer el servicio público, la carrera de servicio civil debe proporcionar a los servidores públicos de cualquier poder o, en su caso, particulares que manejen recursos públicos, de los

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

instrumentos jurídicos para defender, con espíritu republicano, su actuación en función de calumnias de gentes o grupos interesados en obtener, por chantaje, resoluciones favorables a intereses individuales.[88]

3.2.2 Poder Judicial

El Poder Judicial también ha sido tratado dentro del ámbito del estudio de la administración pública, lo que demuestra la interrelación entre el Poder Ejecutivo y los poderes Legislativo y Judicial. Irma Cué de Duarte (1981) realiza una propuesta de reorganización administrativa dentro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el propósito de que cuente con mayores atribuciones y competencias para ampliar su ámbito de acción.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación: propuesta legislativa de organización. **Irma Cué de Duarte, 1984.**

Segundo lugar del Premio INAP en el año de 1981. La autora afirma que los estudiosos deben entender el término administración pública en un sentido lato y comprender dentro de este concepto el análisis global de los tres poderes. Cierto es que algunas constituciones –la italiana y la portuguesa– usan la expresión "administración pública" con una connotación diferente a las figuras legislativa y judicial, pero conviene recordar que nuestra ley fundamental se refiere a gobierno incluyendo a los tres poderes o bien con especial mención al Ejecutivo, antecedente que permite ampliar la concepción de ciertos términos.[89]

Señala que realizó el libro relativo al Poder Judicial Federal no para iniciar una discusión conceptual, sino dejar constancia para los estudiosos de la administración pública, de la necesidad de ampliar el campo de sus investigaciones hacia otras organizaciones que también requieren de su dedicación.

El trabajo tiene como propósito destacar la relevancia de dotar al Poder Judicial de las nuevas técnicas administrativas que harán más eficaz el ejercicio de sus atribuciones. Para ello se inicia con una visión histórica y constitucional de la organización judicial en México, posteriormente se hace una referencia tanto a los antecedentes legislativos del Poder Judicial Federal de nuestro país, como del desarrollo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

[88] *Ibíd*, p. 107.
[89] Irma Cué de Duarte. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación. Propuesta legislativa de reorganización*. México, INAP, 1984, pp. XIII-XIV.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

proponiendo las reformas que la autora considera pertinentes. Finalmente, se presentan las proposiciones de modificaciones legislativas consecuentes tanto a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* como a la *Ley Orgánica del Poder Judicial Federal*.

En esencia, la autora se inclina por la propuesta legislativa de reorganización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sugiriendo se le reconozca facultad de iniciar leyes en la administración de su ramo. De igual forma, sugiere modificaciones a la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* para aumentar a veinticinco ministros numerarios el Pleno de la misma, así como una nueva sala que le permita cumplir con mayor celeridad sus objetivos.[90]

3.3 Funciones sustantivas

El Certamen a lo largo de su trayectoria histórica también ha premiado diversas investigaciones que para efectos de análisis se agrupan por funciones sustantivas en planeación, presupuesto y finanzas públicas. Estas tres funciones son esenciales para la organización, funcionamiento y desempeño de la administración pública.

3.3.1 Planeación

El tema de la planeación dentro de la administración pública mexicana fue durante varias décadas uno de los asuntos públicos más relevantes para reordenar, organizar y darle rumbo al aparato gubernamental. Tatiana Elena Beltrán y Puga y José Miguel de la Torre Yarza (1979) realizaron un estudio de caso en la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) para establecer el proceso de planeación de políticas en materia agraria, sus resultados y limitaciones.

***El predominio de las presiones políticas sobre un ensayo de racionalidad en las decisiones gubernamentales.* Tatiana Elena Beltrán y Puga y José Miguel de la Torre Yarza, 1980.**

Segundo lugar del Certamen en el año de 1978. Se trata de una investigación sobre el proceso de planeación de políticas en un órgano del sector central de la administración pública: la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). El trabajo demuestra la importancia de la planeación de políticas gubernamentales como elemento clave para conocer el alcance y la congruencia de las acciones que

[90] INAP. "Presentación". Irma Cué de Duarte. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación: Propuesta legislativa de reorganización*. México, INAP, 1984, p. XII.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

lleva a cabo el sector público.[91] El objetivo fue estudiar los mecanismos utilizados en el establecimiento de las políticas en la Secretaría de la Reforma Agraria y la influencia que ejerció el medio ambiente en la determinación y materialización de ellas.[92]

El interés de los autores se derivó por el conocimiento que tuvieron sobre un intento de planeación sistemática que se estaba desarrollando en la SRA. Se acrecentó más con el anuncio, en marzo de 1978, de un proyecto de desconcentración de la Secretaría. Con base en un marco teórico sobre la planeación, realizaron el estudio de las funciones de los órganos formales de la SRA con el fin de detectar su funcionamiento y el grado de integración de las estructuras y procesos.

> Del conjunto de estos aspectos desprendemos nuestras hipótesis: si bien existió en la Secretaría un sistema de planeación de políticas y algunas de sus propuestas fueron llevadas a la práctica, no se logró el apoyo necesario para la permanencia de las políticas y las acciones emprendidas; dado que, al no existir coincidencia en la ubicación del órgano planeador y la instancia que toma las decisiones finales, tanto el responsable de llevar a cabo las acciones como los productos emanados del sistema de planeación, se encontraron subordinados a las reglas propias del sistema político. De esta manera la acción planeada se obstaculizó o nulificó a causa de las presiones políticas.[93]

El trabajo se encuentra dividido en dos partes. La primera, que consiste en el estudio y revisión de los conceptos básicos que nos llevan a la formulación de un modelo teórico-analítico de la planeación. En la segunda, comprende el análisis histórico de las tentativas de planeación en México, donde también se revisan los antecedentes de la problemática agraria, las respuestas que a ella se ha dado hasta desembocar en la creación de la Secretaría de la Reforma Agraria. Después realizan el análisis en el período de estudio (diciembre de 1976 a junio de 1978). Dentro de las aportaciones al tema de estudio,[94] se pueden enumerar, entre otras, las siguientes:

- No aceptamos la aplicación indiscriminada, para el estudio del gobierno, de aquellos conceptos desarrollados a través del análisis de otras clases de organizaciones, especialmente en el estudio de la administración

[91] Tatiana Elena Beltrán y Puga y José Miguel de la Torre Yarza. *El predominio de las presiones políticas sobre un ensayo de racionalidad en las decisiones gubernamentales*. México, INAP, 1980, p. 11.
[92] *Ibíd*, p. 13.
[93] *Ibíd*, p. 14.
[94] *Ibíd*, pp. 139-142.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

de empresas. Tampoco creemos que la vida política, el gobierno y la administración pública puedan ser adecuadamente entendidos desde otros puntos de vista que aquél que es propio de las ciencias sociales.

- Cuando tratamos el *comportamiento administrativo*, sostuvieron que éste era un proceso de toma de decisiones orientado a hacer elecciones satisfactorias en situaciones particulares de un ambiente subjetivamente definido para la resolución de problemas, el cual puede constituir *programas de actuación*. Entonces el comportamiento administrativo puede únicamente ser entendido en forma completa cuando es relacionado con la política.
- A partir de estas consideraciones, desarrollaron la idea de que las *interacciones administrativas* son aquellas que están orientadas en forma predominante hacia el establecimiento de programas de actuación autoritaria de valores dentro de una sociedad.
- A la planeación la consideran como un sistema de procesamiento de información dirigido al establecimiento de programas de actuación políticos, ligado a la captación, procesamiento y uso de información concerniente a la construcción de modelos relacionados con los componentes administrativos, dentro de los cuales la planeación tiene lugar, e involucrado en una dimensión de tiempo con el fin de trazar los cursos de las prioridades cambiantes.
- Cuando abordaron el estudio de la Secretaría de Reforma Agraria destacaron cuatro aspectos: la variedad de atribuciones y actividades desarrollas en ellas; las funciones relacionadas con la planeación de los órganos de esta organización; las acciones que guiaron la política agraria, y los criterios propuestos por el nuevo sistema para la planeación de políticas. Esto demostró la complejidad del ambiente inmediato al sistema de planeación. La planeación no puede ser un sistema subordinado.
- Sería necesario contemplar sistemas de planeación de políticas dentro del ámbito del suprasistema; por ejemplo, cómo organismos dependientes directamente del presidente de la República llegaron a precisar que en el sistema de planeación en el nivel de Secretarías o Departamentos resultan muy vulnerable. Esto es un aspecto político que deberá decidirse tomando en consideración los alcances y limitaciones de las estructuras de planeación alternativas.

Concluyen los autores, que sería conveniente que propuestas y acciones administrativas encaminadas a lograr decisiones políticas coherentes con las necesidades importantes del país, y que una mayor eficiencia en la operatividad de los programas se logró institucionalizar en el aparto gubernamental. Mientras

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

no se hayan institucionalizado los esfuerzos y avances llevados a cabo en el ámbito de la administración pública, no habrá garantía de continuidad.[95]

3.3.2 Presupuesto

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

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

El primer Premio INAP del año 1976 correspondió al trabajo de Adalberto Saldaña (1977) que abordó el tema de la *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México*, en el que el objeto de estudio es la aplicación del presupuesto por programas en nuestro país.[96] Señala el autor que la asignación de recursos es un tema poco tratado en la teoría y en la práctica del presupuesto por programas, en el campo del sector central y en general en las negociaciones presupuestarias, por lo que el trabajo presenta un estudio teórico y práctico que permita su sustentación conceptual.[97]

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

Saldaña (1977) afirma que el presupuesto por programa puede observarse en dos grandes campos de utilidad: primero, el marco económico y macroadministrativo, que tiene como características ser la expresión real y medio ejecutor de las políticas económicas y sociales para influir decisivamente en la marcha, composición y orientación de la economía,

[95] *Ibíd*, p. 142.
[96] Adalberto Saldaña. *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México. Un caso concreto.* México, INAP, 1977.
[97] *Ibíd*, p. 7.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

mediante apreciaciones sectoriales y unitarias, de ámbito geográfico y de duración (corto, mediano y largo plazo). Por ello, es un instrumento integrador de información y análisis de las acciones del sector público para programarlas, fijando objetivos, metas en cantidad y calidad expresada. El segundo, es el ámbito micro económico y administrativo, con funciones de captación, elaboración y análisis de información, para una mejor toma de decisiones y la explicación de la misma y sus procesos.

> El presupuesto por programas constituye en forma natural el plan de acción del sector público, y como tal resulta en la coyuntura actual, la infraestructura básica, sobre la que deban sustentarse los esfuerzos para llevar a cabo un sistema de planificación nacional.[98]

Saldaña (1977) sostiene que aunque la planeación nacional no será la solución de todos los problemas del país, sí representa una necesidad ineludible para corregir deformaciones de la operación actual del aparato público y de la irracionalidad que se presenta con tanta frecuencia en decisiones públicas y privadas. En la planeación nacional el presupuesto por programa adquiere una proyección más importante todavía, y se estima que del esfuerzo que se haga a través del sistema, dependerá la posibilidad de una mejor acción hacia afuera. "Por eso es necesario organizarse para organizar al resto, planearse para planificar al resto, programarse para programar al resto, racionalizar su operación para poder racionalizar la operación del resto del país".[99]

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

> Resulta impresionante la falta de previsión en el cortísimo plazo, puesto que la administración pública mexicana generalmente vive al día; cuando se tienen proyectos, y las actividades que los integran, son sustituidas por otras debido a prioridades circunstanciales del momento, ni siquiera se tiene conciencia sobre cuál es el costo de oportunidad de llevar a cabo dichas acciones, a cambio de lo que se dejó de hacer.[100]

[98] *Ibíd*, p. 506.
[99] *Ibíd*, p. 507.
[100] *Ibíd*, p. 508.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

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

3.3.3 Finanzas Públicas

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

***Hacia un control administrativo en el ámbito tributario de la inversión extranjera directa.* Martha Aguirre Jiménez, 1984.**

Premio INAP del año 1982. La pretensión de Aguirre (1984) es lograr la comprobación estadística en relación al comportamiento fiscal de la inversión extranjera directa (IED), derivando de ello su nivel de cumplimiento fiscal y la inminencia de vigorizar el control administrativo sobre determinadas operaciones. En particular, dar respuesta al cuestionamiento acerca de si resulta satisfactoria la contribución fiscal de la inversión extranjera directa contemplada a la luz de su participación en el mercado.[101] Las aportaciones más evidentes de este trabajo son, entre otras las siguientes:[102]

- México se enfrenta a la inminente necesidad de administrar óptimamente los beneficios y mediatizar los riesgos que conlleva la IED, cuyo origen relevante surge en el régimen porfirista. Durante los setenta

[101] Martha Aguirre Jiménez. *Hacia un control administrativo en el ámbito tributario de la inversión extranjera directa.* México, INAP, 1984, pp. 12-13.
[102] *Ibíd*, pp. 113-119.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

años posteriores a nuestra revolución, las diversas administraciones presidenciales han manejado una postura si bien de reserva ante esta inversión, finalmente de apertura cuando el desequilibrio de nuestra balanza de pagos ha alcanzado magnitudes preocupantes.

- Se han adoptado medidas reguladoras de su inversión, tendientes a la salvaguarda de los intereses nacionales mediante la fijación de sectores y ramas de actividad económica en los que se permite y procura su establecimiento, condicionándola a la satisfacción de tres criterios: sujeción a nuestras leyes; generadora de nuevas fuentes de empleos y nueva tecnología, así como coadyuvante de la apertura de mercado a las exportaciones.
- La actividad reguladora del Estado sobre la IED se vio significativamente incrementada en la década de 1970. La infraestructura legal en la materia se encontraba en la *Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera*, el *Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras*, la *Ley de Invenciones y Marcas* y la *Ley de Transferencia de Tecnología*, así como en disposiciones fiscales y aduaneras.
- Del análisis a los resultados de la muestra, se concluyó que la aportación de la IED al valor agregado de la producción nacional crece a un ritmo mayor que el de su contribución fiscal. La participación en el mercado de estas empresas, creció en un promedio ponderado del 28%, en tanto que el de su contribución fiscal, vía exclusivamente el impuesto sobre la renta fue del 17%.
- Se concluyó que los subsidios otorgados a la IED han permitido su desgravación aproximadamente del 0.78%. La justificación de los subsidios se basa en dos componentes: un nivel generalmente alto de impuestos que apoye la solicitud de exención o reducción y de la eficacia de la administración fiscal que impida la evasión y elusión fiscales.

Por tanto, concluye Aguirre (1984) que el hecho de que los impuestos totales pagados por las empresas con inversión extranjera, no guarden un ritmo creciente, congruente al que demanda su creciente participación en el mercado, se encuentra estrechamente vinculado con la evasión fiscal en el impuesto sobre la renta.[103]

[103] *Ibíd*, p. 119.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

***La administración de la crisis en el Estado mexicano.* Raúl Salyano Rodríguez, 1985.**

Premio INAP del año 1983. El propósito de la investigación es explicar la crisis que afectó a la sociedad mexicana a partir de la década de 1970, desde una visión crítica del fenómeno. La crisis se contempla desde la perspectiva de la observación del Estado mexicano como el centro fundamental del proceso, de los recursos políticos y económicos que pone en práctica para administrar el trance nacional en el período 1970-1983.[104]

> Se parte de la tesis de que la expresión y el ciclo de la crisis actual, debe hallarse en la multitud de factores que se expresan en la estructura política, económica y social del México de hoy. Se busca contemplar la explicación de la crisis desde la perspectiva histórica, social y científica, a fin de dar cuenta de manera integral del conjunto de variables que se interponen y superponen en el fenómeno crítico.[105]

Salyano (1985) explica el ciclo de la crisis que padeció el país en tres ejes fundamentales: primero, el agotamiento del modelo de desarrollo que siguió México a partir de la década de 1970, en que engarza el proceso de crisis que experimenta el mundo industrializado. Segundo, por los problemas sociales acumulados durante el proceso de la industrialización y que irrumpen justamente en los años de 1970 y principios de la década de 1980. Y tercero, por la configuración de una subadministración de características inadecuadas para contribuir a que el Estado regule con mayor efectividad política la esencia de la crisis. Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerar las siguientes:[106]

- Una primera salida a la crisis es replantear la política de desarrollo, el papel del Estado y después el tipo de administración pública, en los términos de una concepción global, que se sitúe en el espacio estricto de los instrumentos normativos y de planeación, que conforman el marco de acción del gobierno de la república.
- La administración para la crisis requiere en la fase actual de instrumentos de acción gubernamental que apunten por igual, en pesos, dimensiones y ciclos continuos y diferenciados, a las expresiones del momento coyuntural y del perfil estructural del cambio. Lo que sucede es que en la crisis, la coyuntura se hace más aparente que real y la estructura se

[104] Raúl Salyano Rodríguez. *La administración de la crisis en el Estado mexicano*. México, INAP, 1985, p. 17.
[105] *Ibídem.*
[106] *Ibíd*, pp. 221-269.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

vuelve más real que aparente, lo que confunde y desvirtúa los usos y recursos políticos del Estado.

- Una administración para la crisis no puede tasar exclusivamente su efectividad en los marcos estrictos de un solo espacio de la realidad gubernamental y social, por más hegemónica que se presente en el concierto de la decisión política. Una administración para la crisis que se digne reconocer críticamente y plantear alternativas de solución a problemas de la coyuntura, constituye una administración eficaz y eficiente en el momento, pero no supone de ninguna manera superación estricta de la crisis y, menos aún, la definición de alternativas que hagan visible el proyecto nacional. La administración de la crisis es integral, sabe identificar las soluciones reales de las apariencias políticas.
- Una administración para la crisis ejerce principios de acción, para combatir los factores momentáneos de la estructura social, pero no basta para influir en el desarrollo y menos aún, para sentar las bases, bajo un proceso de control gubernamental, del cambio social.
- La administración para la crisis es una administración que regula y orienta los procesos recesivos e inflacionarios, que los mantiene dentro del marco y del orden social vigente, a la vez que suministra los insumos para que se retome el camino del desarrollo bajo el proceso normativo del proyecto nacional.
- La administración para la crisis atiende dialécticamente problemas de la estructura y a la coyuntura, se avoca lo mismo a orientar los problemas aparentes y reales, profundos y superficiales de la base material. La administración para la crisis tiende a recuperar los caminos de la soberanía nacional y afirmar los principios rectores de la autonomía estatal frente a las fuerzas endógenas que pretenden socavar, valiéndose del desequilibrio estructural, las decisiones nacionales.
- La administración para la crisis remite, sin duda alguna, al proceso de administración del cambio, que a la vez de fortuito y coyuntural, es de carácter estructural y de modernización y adaptación a las condiciones específicas históricamente dadas que vive la formación social mexicana. La administración del cambio permite la adaptación y asimilación del impacto que tiene la crisis en la formación social.
- La planeación del cambio se configura sobre las bases de una administración para el desarrollo, que básicamente se enfrenta al débil progreso técnico y económico y a la contracción social de diferentes agentes que mueven la estructura en su conjunto. La planeación del desarrollo implica un proceso de revisión y crítica permanente, de la gestión gubernamental y función rectora del Estado, a fin de corregir

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

y corregirse dialécticamente con la sociedad, con un proyecto nacional autónomo, democrático y de contenido social.

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

Concluye Salyano (1985) que la democratización de la administración pública, descansa en gran medida en el reconocimiento de que se carece de recursos suficientes para financiar un modelo de desarrollo que responda a las exigencias e intereses nacionales.[107] Por ello, la democratización de la administración pública, privada y social, debe de preparar los caminos para elevar la productividad nacional, mejorar la utilización de los factores productivos, repartir equitativamente la riqueza y el ingreso nacional, así como abrir el espacio para una industrialización integrada y que responde a criterios de desarrollo más equilibrados a nivel nacional, sectorial y regional.

***La administración de la deuda pública externa.* Alfonso Malagón Vera, 1987.**

Obra acreedora al Premio INAP del año 1985. En el contexto de la obra, se señala que el 20 de agosto de 1982 se inició lo que se ha convertido en llamar "la crisis de la deuda". En esa fecha, México el segundo deudor más grande del mundo, declaró en el edificio de la reserva federal de Nueva York, ante sus 120 acreedores de primer nivel, la imposibilidad de continuar con el servicio regular de la deuda externa, requiriendo un periodo de tres meses para efectuar los pagos pendientes.[108]

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

[107] *Ibíd*, p. 257.
[108] Alfonso Malagón Vera. *La administración de la deuda pública externa*. México, INAP, 1987, p. 11.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

manifestación de una problemática de mayor alcance: la internacionalización de los bancos y de los grupos financieros.

Un hallazgo relevante del autor es demostrar que las crisis financieras iniciadas con el caso mexicano se encuentran íntimamente relacionadas con la privatización de los circuitos financieros internacionales y al neto dominio que han venido ejerciendo los bancos comerciales con vocación trasnacional en la distribución del crédito a escala mundial. La aparición y consolidación del euromercado, otorgó a las operaciones de crédito que se realizan en este circuito características propias y técnicas financieras novedosas.[109]

> (…) la evolución de la deuda externa pública de México a partir de 1971 permite distinguir una tendencia dominante: La privatización de los créditos públicos; es decir, el peso cada vez más importante en la deuda pública externa de los créditos provenientes de fuentes privadas, obtenidos fundamentalmente en el euromercado como se demostrará posteriormente. (…) las cargas financieras de los créditos públicos provenientes de acreedores privados se incrementaron considerablemente a partir de 1976, en razón de que muchas obligaciones públicas con los bancos privados comenzaron a amortizarse en ese año.[110]

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

La hipótesis de trabajo de la investigación es que el recurso de México a los circuitos privados de financiamiento internacional –euromercados– deterioró los términos del endeudamiento, provocando la crisis de la deuda pública externa mexicana. Malagón (1987) sostiene que los orígenes primarios de los problemas del endeudamiento se encuentran, esencialmente, en mecanismos ligados al funcionamiento de los mercados financieros internacionales.[111] Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:

[109] *Ibíd*, p. 12.
[110] *Ibíd*, p. 13.
[111] *Ibíd*, p. 18.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

- Se demostró que los acontecimientos iniciados en el verano de 1982 se debieron al creciente deterioro de los términos de endeudamiento, como consecuencia de la privatización de las fuentes de financiamiento internacionales y al neto dominio que han ejercido los bancos comerciales con vocación transnacional en la distribución del crédito externo.
- Los prestatarios mexicanos, al igual que aquellos pertenecientes a los países en vías de desarrollo, fueron los primeros en sufrir la aparición de tensiones en los mercados internacionales, mientras que una mejoría en las condiciones de otorgamiento tendió a beneficiarlos sólo después de periodos demasiados largos.
- El alza de la tasa de interés no inhibió la capacidad de colecta de los prestatarios públicos nacionales, aun en los momentos en que el alquiler del dinero era extremadamente costoso.
- Un rasgo que en muchas ocasiones se hizo característico del comportamiento de los bancos acreedores fue dar prioridad al criterio de rentabilidad, por encima de una actitud prudente y cautelosa que disminuyera los riesgos comerciales de los créditos otorgados.
- La crisis de la deuda ha involucrado tres categorías de responsables: los gobiernos de los países deudores, los bancos acreedores y los gobiernos de las instituciones acreedoras. Los deudores, por haber pedido capitales en exceso sin atender a su capacidad real de endeudamiento; los bancos acreedores, por haber otorgado una gran cantidad de empréstitos en ausencia de una actitud prudente y cautelosa que disminuyera los riesgos comerciales; los gobiernos de las instituciones acreedoras, por haber estimulado a los bancos para otorgar créditos y por su indiferente actitud para regular los mercados de eurocapitales. En consecuencia, los ajustes que se requieren para solucionar el problema de la deuda no pueden seguir recayendo unilateralmente en los deudores.

A partir de estas consideraciones, Malagón (1987) propone: vincular el servicio de la deuda con nuestra capacidad real de pago; frenar la transferencia de recursos que nuestro país está realizando hacia el exterior, a partir del establecimiento a favor del deudor mexicano de un doble sistema de financiamiento, fundado en la diferencia entre "deuda nueva" y "deuda vieja", como lo establecen los acuerdos del FMI del 22 de julio de 1986; pugnar por el establecimiento de un sistema multilateral de garantía de los empréstitos, administrado conjuntamente por el FMI, el Banco Mundial, los Bancos Regionales de Desarrollo y por aquellos gobiernos de los bancos acreedores más importantes.[112] Una obra necesaria para entender la crisis de la deuda externa mexicana, con una visión integral del problema.

[112] *Ibíd*, p. 18.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

***Las Relaciones Fiscales Intergubernamentales en México: Alcances, Limitaciones y Propuestas.* José Antonio Salazar Andreu, 2004.**

Premio INAP del año 2003. El libro estudia la economía aplicada en el federalismo fiscal, y en particular el análisis del sistema de transferencias intergubernamentales entre la federación y los estados. El objetivo general de Salazar (2004) es doble: elaborar un diagnóstico exhaustivo de las relaciones fiscales entre la federación y los estados en México; y con base en los resultados del diagnóstico, proponer un conjunto de reformas que sean coherentes con los principios de eficiencia, equidad y responsabilidad fiscal.[113]

Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse entre otras, las siguientes:[114]

- La teoría y la experiencia internacional muestran que, en un contexto de múltiples órdenes de gobierno, es deseable la descentralización de algunas responsabilidades de gasto y de los recursos necesarios para financiarlas. En la mayoría de los países federales desarrollados los servicios públicos de educación y de salud son proporcionados por los estados y/o los municipios. Sin embargo, los gobiernos subnacionales de las federaciones más desarrolladas no cuentan con suficientes recursos propios para llevar a cabo las funciones mencionadas.
- En México, las relaciones fiscales intergubernamentales están determinadas por las grandes diferencias en el nivel de desarrollo que existe entre los estados. México es la 11 potencia económica del mundo y también uno de los países con mayor proporción viviendo por debajo de la línea internacional de pobreza, lo que implica que su distribución del ingreso es de las más inequitativas.
- El marco jurídico mexicano distribuye entre los niveles de gobierno las responsabilidades de gasto de acuerdo con los patrones recomendados por la teoría y, al igual que en la mayoría de los países, existe concurrencia en ámbitos tan estratégicos como la educación, los servicios de salud o la creación de infraestructura básica.
- La particularidad radica en el papel de la federación en la concurrencia que es dominante, y los estados y los municipios se limitan a la administración y organización de los programas federales. La concurrencia se materializa en programas de descentralización sectoriales que se financian por medio de transferencias federales condicionadas.

[113] José Antonio Salazar Andreu. *Las relaciones fiscales intergubernamentales en México: alcances, limitaciones y propuestas.* México, INAP, 2004.
[114] *Ibíd*, pp. 199-203.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

- Otro factor determinante del federalismo fiscal mexicano es la precariedad de la hacienda federal, que tiene su origen en las múltiples exenciones, regímenes especiales y privilegios fiscales que existen en la ley y en los reglamentos del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto sobre la Renta.
- La escasez de recursos federales también limita la capacidad de los estados y los municipios para financiar sus responsabilidades públicas. Por lo tanto, si se pretende que, en un marco de descentralización fiscal, los tres órdenes de gobierno puedan cumplir con sus responsabilidades, es una condición *sine qua non* una reforma fiscal que incremente los ingresos de la federación.
- La evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales en México ha ocasionado que la principal fuente de financiamiento de los estados sean las transferencias federales, lo que implica una importante dependencia financiera y una mínima responsabilidad fiscal de los gobiernos estatales. La heterogeneidad en la distribución de las transferencias federales, al ser la principal fuente de financiamiento, determina el grado de inequidad del conjunto de ingresos estatales.
- Las pruebas estadísticas de este estudio revelaron que la nivelación es el criterio ausente en las relaciones fiscales intergubernamentales, razón por la cual no se garantiza que los estados con bases fiscales menos potentes tengan la capacidad para proveer niveles mínimos garantizados de servicios públicos –con cargas fiscales comparables– a los que proporcionan los estados con bases fiscales más pujantes. También se demostró que existen sesgos distributivos a favor de los dos estados con grandes dotaciones de petróleo, lo cual potencia la inequidad del sistema.
- En la historia del sistema mexicano de transferencias se observa que todas las modificaciones significativas han sido precedidas de reformas fiscales importantes, y la propuesta del estudio sugiere repetir ese patrón de comportamiento, porque es necesaria una reforma fiscal que aumente los ingresos federales para garantizar la factibilidad política, que depende del incremento en los recursos totales que la federación destine a los estados.
- Son tres pilares de la reforma que se sugieren: a) que los estados participen de las bases fiscales federales (primero el IVA y después el ISRPF) a través de sendos recargos; b) la creación de una transferencia niveladora de la capacidad fiscal, similar a la del modelo canadiense, y c) que se modifiquen los criterios de distribución de las transferencias condicionadas, de manera que los criterios de asignación sean explícitos, transparentes y equitativos (en función de la población que potencialmente pueda beneficiarse de los servicios en cuestión).

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

- Los hipotéticos resultados de la reformas propuestas indican que en un horizonte temporal de 8 años sería posible que los gobiernos de los estados tuvieran más poder de decisión sobre las responsabilidades concurrentes asignadas –educación y salud– al mismo tiempo que tuvieran el poder tributario necesario para autofinanciar una parte considerable de su gasto, sin que se potenciara el desequilibrio horizontal.
- También se potencia la responsabilidad fiscal, porque sería competencia de los estados la adecuación de las decisiones tributarias sobre sus recargos –tipos marginales y deducciones, por ejemplo– a las preferencias que sus ciudadanos manifiesten acerca de la cantidad y calidad de servicios públicos a los que desean tener acceso.

Salazar (2004) concluye la investigación afirmado que todo intento de mejora del nivel de desarrollo en México dependerá del fortalecimiento del Estado de derecho y del impulso de la eficacia y eficiencia en el desempeño del gobierno. A su vez, ambas cosas serán imposibles de llevar a cabo si no se reforma el sistema fiscal y se hace co-responsables de los ingresos y de los gastos a los gobiernos de las entidades federativas.[115] Con esta obra se fundamenta la necesidad de una profunda reforma fiscal que fortalezca la capacidad financiera de la Federación, pero al mismo tiempo, contribuya al fortalecimiento de los Estados y Municipios mexicanos.

3.4. Ámbitos de acción

El Certamen a lo largo de su trayectoria histórica ha distinguido diversas investigaciones que para efectos de análisis se agrupan por ámbitos de acción en: educación; salud; política social; protección civil; desarrollo regional y local; desarrollo sustentable; y gestión de organismos electorales.

3.4.1 Educación

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

[115] *Ibíd*, p. 203.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

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

Premio INAP en el año de 1977. Este estudio parte de una concepción integral del fenómeno de la educación superior. De esta perspectiva, los problemas de la administración universitaria sólo pueden abordarse dentro del conjunto de la misma realidad global universitaria y la realidad social en la que se encuentra. Así, la administración como parte de un subsistema, que es la universidad, está en interrelación con el todo (la realidad social) y sus demás partes (el sistema educativo, entre ellos), por lo que puede influir y, a su vez, ser influido.[116]

En ese momento, Pallán (1977) sostiene que los problemas de modernización reflejaban cierto formalismo, en relación con la superación de las situaciones de disparidad y asincrónica, así como la participación efectiva de las instituciones de educación superior en proyectos de desarrollo nacional. De ello se desprende la necesidad de estudios que, partiendo de concepciones modernas de la administración, comprendan la especificidad de las instituciones de educación superior latinoamericanas y el papel que estas instituciones están llamadas a desempeñar en los procesos de desarrollo nacional de los diversos países de la región.

Un primer supuesto del que parte el estudio, es que una administración universitaria eficiente no constituye, por sí misma, un elemento decisivo para que la universidad supere su situación de disparidad y asincronía institucional. En tanto sistema abierto, la universidad necesita el concurso de otra diversidad de elementos situados en sus medios externo e interno. Esto indica que el logro de objetivos nacionales son parte de las universidades al actuar en proyectos de desarrollo nacional requiere, al mismo tiempo, el máximo de eficiencia posible en la administración, así como en las demás áreas que comprende la universidad.[117]

La hipótesis general es que los sistemas de administración han tenido escasa significación para los procesos sistemáticos de toma de decisiones por parte de las instituciones de educación superior, debido a que continúan siendo más importantes las decisiones basadas en factores externos.[118] Dentro de las aportaciones más importantes, se pueden enumerar las siguientes:

[116] Carlos Pallán Figueroa. *Bases para la administración de la educación superior en América Latina: el caso de México.* México, INAP, 1978, p. 7.
[117] *Ibíd*, p. 11.
[118] *Ibíd*, p. 12.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

- Los sistemas administrativos han tenido escasa significación para la toma racional de decisiones. En varias instituciones, esa significación ha sido nula porque no se llegó a la fase de implementación de las innovaciones diseñadas o adoptadas.
- Aún y cuando se establezcan sistemas de administración y planeación, muchas instituciones de educación superior continuarán tomando decisiones al margen de ellos, desconociendo su existencia y guiándose con criterios tradicionales.
- La concepción de la administración universitaria como un sistema abierto y la diferencia de medios sociales en que se desenvuelven los principios de esa administración producen una consecuencia clara para las universidades empeñadas en innovar su estructura. Se requiere diseñar modelos propios, o bien, adoptar con mucho sentido crítico otros ya existentes.
- En el caso de México, a nivel de Sistema de Educación Superior, se observa que el mimetismo como característica formal se manifiesta, a lo largo de la década de los setenta, en diversas instituciones –UNAM y UNISON– que consideran la planeación como un instrumento esencial para la resolución de los múltiples problemas educativos.
- Así los problemas de la universidad pública provienen tanto de sus medios externos e internos, teniendo las variaciones ecológicas poder decisivo para frustrar los esfuerzos innovadores aplicados a la administración universitaria.

Por último, el autor formula las siguientes propuestas: la necesidad de crear un sector central, que supere sus tradicionales deficiencias para cumplir sus objetivos sociales; una coordinación nacional para la resolución de los problemas cuantitativos, lo que implica nuevas responsabilidades para el Estado y para las universidades públicas; y la necesidad de que las propias universidades diseñen modelos sencillos de administración y planeación educativa.[119]

***Federalismo y reforma del Sistema Educativo Nacional.* Óscar Mauricio Covarrubias Moreno, 2000.**

Premio INAP del año 1998. La educación no está ajena a los cambios, existe un amplio consenso en torno a la necesidad de reformar los sistemas educativos, puede observarse una vinculación de las políticas educativas seguida en la región, con las últimas tendencias mundiales, que buscan crear condiciones educativas que hagan posible la transformación de las estructuras productivas

[119] *Ibíd*, p. 172.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

en un marco de equidad social.[120] Entre los temas de la agenda del rediseño estatal en la educación, la descentralización ha sido invocada como estrategia para redefinir, redistribuir y buscar una nueva articulación de la función educativa entre los distintos niveles de gobierno. El objetivo es transitar de un modelo de sistema educativo homogéneo administrado centralmente, a un modelo de sistema diferenciado, administrado directamente por autoridades y administraciones locales que garantizaría mayor dinamismo, eficiencia y pertinencia a la oferta de los servicios educativos.

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

La hipótesis a demostrar según Covarrubias (2000) fue que la función normativa no estaba documentada suficientemente, ya que en la práctica era evidente la confusión sobre el alcance de esta función, tanto al interior de la propia Secretaría, como en la esfera de las autoridades educativas estatales en quienes estaba depositada la responsabilidad operativa.[121]

Bajo esta premisa, el objetivo del trabajo es abordar los antecedentes y situación de la función normativa de la SEP, y proponer a partir de un esquema de análisis jurídico-administrativo, elementos para la mejor comprensión, precisión y ejercicio de las tareas sustantivas que deberá llevar a cabo esta dependencia para asegurar la unidad y conducción del sistema educativo, cuestiones que son fundamentales tanto en la creación y mantenimiento de la cultura e identidad nacionales, como en el desarrollo de una política educativa de carácter nacional. Dentro de las más importantes aportaciones se mencionan las siguientes:[122]

- Desde la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, el proceso de conformación del sistema educativo se caracterizó por un marcado centralismo en el que esta dependencia asumió paulatinamente la provisión de los servicios educativos y de la gestión

[120] Óscar Mauricio Covarrubias Moreno. *Federalismo y reforma del sistema educativo nacional*. México, INAP, 2000, p. XVII.

[121] *Ibíd*, p. XVIII.

[122] *Ibíd*, pp. 265-270.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

total del sistema. Sin embargo, a partir de 1978 con la desconcentración y más evidentemente, desde los primeros años de la década de 1980, se concibe a la descentralización educativa. Por ello ocurre un cambio importante en la noción de un aspecto clave en la gestión del sistema educativo, como es el carácter normativo de las áreas centrales versus el carácter operativo de las áreas desconcentradas o descentralizadas.

- Las medidas comprendidas en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, incluida la concepción del propio Acuerdo como estrategia de concertación, se realizaron no sólo obedeciendo a lógicas internas, sino en estrecha vinculación con las últimas tendencias presentes en el sistema mundial, entre ellas, las propuestas de organismos internacionales. Dentro de éstas, la descentralización –federalización– constituye una cuestión clave al replantearse la dirección, organización, operación y evaluación del sistema educativo nacional.
- Con el federalismo educativo se reconstituyen las pautas que han gobernado el sistema educativo nacional, surgen nuevos conjuntos de relaciones entre las instancias de orden federal y estatal. Las estrategias de gobierno transitan ahora entre múltiples conjuntos de actores.
- La función normativa, que en el federalismo educativo se reserva y reafirma como atribución del gobierno federal, debe garantizar la conducción global del sistema educativo nacional y su coherencia con las necesidades de desarrollo social, político y económico del país. El rol de la SEP en el sentido que demanda su posición como elemento normativo, deberá comprender la planeación y evaluaciones generales; la normatividad y asesoría técnico-pedagógicas, así como la compensación de desigualdades.
- Lejos de ser un asunto resuelto, el federalismo es un proceso que se encuentra en una fase crítica que plantea a la autoridad federal el desarrollo de capacidades para ejercer un liderazgo en esta etapa de transformación del sistema educativo, en la que deberán consolidarse las bases que aseguren una gestión efectiva de la función normativa.
- En el proceso de descentralización o federalización educativa emergen nuevas responsabilidades para los gobiernos estatales y se replantean las que tradicionalmente habían correspondido al gobierno federal. La base de la legislación educativa conformada por el artículo tercero constitucional y la *Ley General de Educación*, prevé la actuación conjunta y coordinada de la federación y los gobiernos estatales en la prestación del servicio, señalando para el primer caso, una tarea de naturaleza normativa y para el segundo, una tarea operativa.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

- La posibilidad de concretar el principio de corresponsabilidad inherente a la nueva distribución social de la función educativa, dependerá en gran medida de traducir los principios generales en procedimientos concretos. En el desarrollo de este proceso deberá propiciarse la articulación de los sistemas educativos estatales en congruencia con el sistema educativo nacional.

Concluye Covarrubias (2000) que la consolidación del nuevo esquema de operación seguirá dando lugar a una serie de nuevas situaciones y dinámicas inesperadas, lo que hace indispensable reforzar los mecanismos de seguimiento, investigación, capacitación y evaluación para evitar disparidades en su implementación, así como realizar los ajustes necesarios. Si bien en ello habrá de jugar un papel determinante el conjunto de autoridades y actores educativos, corresponde a la Secretaría de Educación Pública desarrollar las capacidades para liderar la eficacia y eficiencia este proceso.[123]

3.4.2 Salud

En la política social el tema de la salud pública resulta trascendente en la contribución para el mejoramiento en las condiciones de vida de la población en general, pero en particular en las comunidades más vulnerables. Por ello, Arturo Vargas Bustamante (2002) hace una aportación relevante al analizar el papel del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y las reformas implementadas desde 1995, con el propósito de adecuar al IMSS a la complejidad de las nuevas realidades y contextos del siglo XXI.

***La Reforma de 1995 a los Servicios Médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social: una tarea pendiente.* Arturo Vargas Bustamante, 2002.**

Premio INAP del año 2001. Las reformas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) previstas en la *Ley del Seguro Social* de diciembre de 1995 plantearon la transformación del Instituto en sus esquemas de financiamiento, organización y prestación de servicios. El espíritu que guió este conjunto de cambios fue el poder garantizar la provisión de los servicios del IMSS en el futuro, de acuerdo con el nuevo entorno nacional e internacional. También fue propuesto para superar paulatinamente el déficit de cobertura, eficiencia y calidad acumuladas en el pasado. Puede afirmarse, de acuerdo a Vargas (2002), que el cambio en el IMSS fue la reforma económica y social más importante realizada durante la administración 1994-2000, no sólo por la

[123] *Ibíd*, p. 269.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

cuantía de los costos de transición, sino también por los beneficios esperados en el largo plazo.[124]

> El objetivo de este trabajo es analizar las modificaciones al Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM) como parte de las reformas del IMSS, desde una perspectiva de análisis de políticas. Por lo tanto, se ve qué tipo de fallas de mercado y de gobierno se han tratado de resolver con las modificaciones propuestas en 1995 a los servicios médicos del Instituto. En esta investigación se trata de mostrar que el autofinanciamiento de cada rama de aseguramiento en el IMSS y los cambios esperados en la demanda (aumento de la cobertura y nuevo perfil demográfico/epidemiológico) hacen necesario incrementar la eficiencia de los servicios médicos del Instituto y procurar una mayor coordinación público-privada en el financiamiento y provisión de sus servicios de salud.[125]

Las reformas al IMSS fueron de suma importancia, ya que éste es el organismo público que provee de seguridad social al mayor número de derechohabientes en el país y que actualmente es la organización más grande de México en política social en cuanto a su presupuesto de gasto y probablemente también en su ingreso. En concreto, dichas modificaciones al IMSS incluyen cambios trascendentes en los cuatro seguros que administra el Instituto y que abarcan la totalidad de sus funciones: el Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (SIVCM); el Seguro de Riesgo de Trabajo (SRT); el Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales (SGPS), y el Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM). Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:[126]

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

[124] Arturo Vargas Bustamante. *La reforma de 1995 a los servicios médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social: una tarea pendiente.* México, INAP, 2002, p. XXV.
[125] *Ibíd*, p. XXIX.
[126] *Ibíd*, pp. 175-182.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

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

- Las fallas del mercado (en los países donde predomina la provisión privada de servicios médicos) y las fallas de gobierno (donde predominan la provisión pública), así como los cambios demográficos, económicos y epidemiológicos, han inspirado reformas a los sistemas de salud en el mundo. En estas modificaciones se promueve una mayor injerencia de los gobiernos en el área de regulación, y de las organizaciones privadas como fuentes alternativas de financiamiento y provisión de servicios.
- En México, la seguridad social abarca prestaciones en dinero, atención médica y otras prestaciones en especie como las guarderías. Por décadas, el sistema de pensiones fue la fuente principal de financiamiento de los servicios médicos que se ofrecían a la población derechohabiente. Sin embargo, el incremento en el número de pensionados y la baja tasa de retorno de las inversiones realizadas hicieron que, con el tiempo, se fueran agotando las reservas de los fondos de pensiones.
- Como parte de las reformas al IMSS se creó un nuevo sistema de pensiones basado en cuentas individuales y se reformó la estructura financiera del Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM). La rama de enfermedades y maternidad del IMSS había sido deficitaria desde su nacimiento. A partir de 1989, al prohibirse los subsidios cruzados entre seguros del Instituto, se tuvieron que buscar alternativas de financiamiento de esta rama de aseguramiento para procurar su capacidad de respuesta en el largo plazo. Con la reforma al SEM en 1995, aumentó la participación del gobierno federal y se redujo la de los trabajadores y patrones como conjunto.
- El nuevo esquema de financiamiento probablemente reducirá las distorsiones económicas de los impuestos a la nómina y facilitará la recaudación. Aun así, todavía es incierto que estas modificaciones sirvan para cumplir con los objetivos de autofinanciamiento del SEM y con la estrategia de ampliación de la cobertura. En los años 2000 y 2001 se presentó un déficit importante derivado del alto costo laboral que el SEM tiene que enfrentar, así como del costo creciente de los insumos y tratamientos médicos, principalmente, de las enfermedades crónico-degenerativas y del sida. Al no poder introducir los co-pagos en el IMSS, en ese momento, el SEM tiene que financiar estas prestaciones en su totalidad.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

- Dos de los aspectos más relevantes que no se tomaron en cuenta en la reforma de 1995, por un lado, el financiamiento de los servicios médicos para los pensionados y, por el otro, el régimen de jubilaciones y pensiones del IMSS. Ambos temas ya están generando problemas financieros serios al SEM y las perspectivas de largo plazo son preocupantes por la magnitud del déficit esperado. En ese año, los pasivos del Instituto –los laborales– han superado los que en su momento acumuló el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) posterior a la crisis económica de 1995.
- La reforma financiera del SEM vino acompañada de una propuesta reformar la gestión interna de los servicios médicos del IMSS. Si se deseaba extender la cobertura, necesariamente se tenían que reducir los costos de operación del Instituto y había que regular el deficiente mercado privado de la salud para corregir las fallas del mercado y reducir el énfasis en los pagos directos. Al final, lo que se buscaba era una mayor coordinación entre el sector público y privado para extender, a bajo costo, los servicios de seguridad social a un mayor número de mexicanos.

Por último, concluye Vargas (2002) que a pesar de la relevancia de los cambios en el IMSS y del desarrollo del mercado de la medicina prepagada, todavía es necesario integrar otras reformas al conjunto de modificaciones al sector salud. En ese momento, los cambios en este sector han sido aislados y todavía se siguen presentando los inconvenientes inherentes a la organización vertical del Sistema Nacional de Salud.[127]

3.4.3 Política social

La política social ha sido un tema central en la agenda de la reforma del Estado a partir de la puesta en marcha del Programa Solidaridad, el Programa SUPERA y el Programa Oportunidades, la creación de la Secretaría de Desarrollo Social y la implementación del Ramo 33, entre otras medidas relevantes. Norma Ruiz Velázquez (2000) realiza un análisis de la política social en el periodo 1988-2000, su contribución en el combate a la pobreza y en el mejoramiento del nivel de vida de los sectores más vulnerables. También, César Augusto Castro Sahuí (2005) lleva a cabo una evaluación del programa SUPERA en el Estado de San Luis Potosí, para contrastar los alcances y los resultados de este tipo de política de combate a la pobreza.

[127] *Ibíd*, p. 181.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

***La política social en México hacia el fin del milenio*. Norma Ruiz Velázquez, 2000.**

Premio INAP del año 1999. Este trabajo pretende contestar a la pregunta: ¿qué hace hoy el Estado mexicano para combatir la pobreza? Por ello, su objetivo general es analizar la función de la política social como herramienta del Estado moderno, y con base en este planteamiento general, comprender los cambios operados en la política social, para el caso de México en el periodo de 1988-2000.[128] Ruiz (2000) hace el siguiente esbozo para describir su objeto de estudio:

> El planteamiento central de este trabajo es el siguiente: la política social no puede resolver por sí sola un problema para el que no sido creada, esto es, la pobreza. Su objetivo es generar los niveles mínimos de legitimidad que permitan actuar al Estado, esto es, que desactiven las amenazas de ingobernabilidad. Aun en ese sentido, la política social en México ha fracasado en los últimos años, si no rotunda, si parcialmente. En cuanto al combare a la pobreza, éste no puede ser producto solamente de la política social, se requiere una estrecha articulación de ésta con la política económica, de modo que operen en un mismo sentido, no en direcciones opuestas, lo que la ubica también en la arena propiamente política. Por ello, es preciso hablar de una estrategia de crecimiento con equidad y democracia social para combatir la pobreza.[129]

En ese sentido, resulta de suma importancia para la autora, contar con una mayor participación ciudadana que acompañe un cambio de énfasis en la voluntad política para construir un Estado responsable, realmente solidario, capaz de dirigir un modelo de desarrollo nacional en el que incluya a la sociedad en su conjunto. Un Estado que dé cabida a la sociedad en la discusión, planeación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas dirigidas a resolver uno de los problemas históricos de México como es la pobreza.

Entre otras importantes aportaciones se pueden enumerarse las que a continuación se señalan:[130]

- La crisis económica mundial iniciada en los años setenta provocó un cambio en el patrón de acumulación y desarrollo del capitalismo mundial, el cual se ha transformado de un modelo benefactor, expansionista, intervencionista y desarrollista conducido por el Estado,

[128] Norma Ruiz Velázquez. *La política social en México hacia el fin del siglo.* México, INAP, 2000, p. XX.
[129] *Ibíd*, p. XXI.
[130] *Ibíd*, pp. 183-188.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

a un esquema basado en la contracción, la reducción del gasto público y la promoción de la iniciativa privada.

- El modelo de crecimiento económico adoptado en México a partir de 1982, año que certifica la defunción del Estado de bienestar a la mexicana, ha incrementado los retos de la política social, ya que se ha desmantelado la planta industrial nacional ocasionando un alto desempleo, un fuerte deterioro sobre el nivel de vida de la población mexicana, un elevado índice de pobreza, una inequitativa distribución del ingreso, así como una injusta distribución de la riquezas nacionales.
- Debido a la depresión económica y a las prioridades del gasto público nacional –rescates bancario y carretero y pago del servicio de la deuda externa– la política social no sólo tiene más problemas que resolver, sino que cuenta con menos recursos para hacerlo. La reducción del gasto social y la consecuente cifra de mexicanos pobres en extremada pobreza, han sido los principales indicadores de esta situación.
- La agudización de la crisis y el carácter excluyente de las políticas de ajuste estructural para combatirla provocaron una creciente polarización de la población, restringiendo los canales de ascenso y movilidad social. Mientras una proporción creciente de mexicanos quede excluida de los beneficios del crecimiento económico, se generaron élites y mercados herméticos en los que se concentra la mayor parte del ingreso.
- La política social instrumentada en México durante el período 1988-1994 pretendió dar respuesta a este problema de legitimidad endeble, más que al problema de la pobreza; por ello trasladó su principal eje de acción de un sistema corporativo institucional a un programa público de asistencia focalizada. El repliegue del Estado ha significado una menor repartición de los recursos públicos y mayor selectividad en su distribución.
- El gasto social es un instrumento que, manejado adecuadamente, compensa las fallas del crecimiento en la distribución de los recursos, pero no puede reducirse a esta función marginal, ni constituirse bajo este criterio en la base de la política social. Considerando la escasez de recursos públicos, se debe determinar cuáles son los grupos específicos que demandan atención prioritaria, crear programas diferenciados para el ámbito rural, urbano y los grupos prioritarios por atender: mujeres, menores de edad, indígenas, trabajadores migratorios y jornaleros del campo.
- Desde una perspectiva macroeconómica, la reducción de la pobreza moderada implica crecimiento económico, mejoramiento de las condiciones laborales, desarrollo de la infraestructura, control de precios y salarios, además de reestructuración de las condiciones de

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

> crédito. Sin embargo, en los últimos 15 años, la economía mexicana ha sido incapaz de crear el número de empleos suficientes para atender a la Población Económicamente Activa (PEA) que cada año busca incorporarse al mercado laboral (alrededor de un millón de empleos).

Como una conclusión general, Ruiz (2000), sostiene que la política social en México no tiene como primer objetivo resolver las manifestaciones de la pobreza y, mucho menos, sus causas estructurales. Su función como instrumento del Estado radica en reaccionar ante la presión social coyuntural, resarcir su déficit de legitimidad y compensar, en la medida de sus posibilidades lógicas internas, los efectos sociales negativos del desarrollo capitalista, por lo que no cabe esperar un cambio espontáneo en la definición de la política social y, como parte de ella, en los programas de combate a la pobreza en México.[131] Por ello, es preciso dar a la política pública de atención social un carácter plural, intersectorial y regional, que conjunta, coordinada y eficazmente ofrezca respuesta a las demandas de bienestar social en un marco de crecimiento económico equitativo y sostenible.

***Evaluación de políticas públicas: el Programa SUPERA en San Luis Potosí.* César Augusto Castro Sahuí, 2006.**

Segundo lugar del certamen Premio INAP en el año 2005. Castro (2005) señala que las evaluaciones más conocidas son las que se realizan al finalizar una intervención, *ex post.* Se juzgó conveniente indagar acerca de lo que ocurre durante el momento de la implementación en el Programa SUPERA/ Oportunidades, el cual estaba a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional del gobierno del Estado de San Luis Potosí.[132]

El programa SUPERA (Oportunidades) entró en operaciones en mayo de 2004, en su fase de pilotaje, con una población atendida de 1,900 familias distribuidas en 17 localidades de 13 municipios del estado de San Luis Potosí. Esta primera etapa tuvo una duración de un año, por lo que el autor consideró oportuno realizar un ejercicio de evaluación para conocer los índices de Logro (IL) de las metas planteadas.

Dentro de las aportaciones más relevantes de este estudio,[133] pueden enumerarse las siguientes:

[131] *Ibíd*, p. XXI.
[132] César Augusto Castro Sahuí. *Evaluación de políticas públicas: el Programa Supera/Oportunidades en San Luis Potosí.* México, INAP, COPOCYT, 2006, p. XXIX.
[133] *Ibíd*, pp. 115-122.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

- Como todo modelo teórico, el PERP se enfrentó a los imponderables de la realidad empírica. En primer término, los alcances se vieron limitados por los recursos técnicos y humanos disponibles, situación que hizo que disminuyeran el tamaño de la muestra prevista. Por otro lado, el bajo perfil educativo de las entrevistadoras (promotoras de SUPERA) dificultó el llenado de los cuestionarios motivados en ocasiones que su lectura e interpretación fuese complicada. En estos casos, la intervención de los promotores técnicos fue de gran ayuda para depurar la información escrita.
- Del conjunto de localidades estudiadas, el porcentaje de las metas que sí reciben atención directa de SUPERA/Oportunidades y sus agencias concurrentes asciende a 57%. Por supuesto que este hecho no garantiza que los IL obtenidos hayan sido resultado de estas acciones, ya que al momento no existe valoración alguna al respecto.
- Las metas que no cuentan con apoyos dirigidos representa un porcentaje de 43%. Si se toman como base los IL obtenidos por localidad y se considera el tiempo que el programa SUPERA/Oportunidades lleva operando, podría decirse que aún se contaba con un plazo razonable (2 años para terminar el sexenio) para cubrir el 100% de las metas.
- Se vuelve necesario hacer una revisión y análisis de la consistencia del programa mediante la realización de estudios que ayuden a determinar los grados de factibilidad de los objetivos y metas de SUPERA/ Oportunidades.

El autor concluye que de acuerdo con la experiencia, se requiere el diseño de un instituto evaluador al margen de las agendas partidistas, a fin de garantizar lo que sería su tarea esencial: la evaluación de la política social. Será de suma importancia no sólo establecer la autonomía de la entidad evaluadora, sino también dejarla en manos de instituciones académicas, de círculos de especialistas en materia de evaluación, favoreciendo la participación de organismos civiles interesados en la transparencia de la acción gubernamental.[134]

3.4.4 Protección Civil

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

[134] *Ibíd*, p. 121.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

la protección civil, para fundamentar la necesidad de contar con una política nacional para la prevención de desastres naturales.

***Seguridad civil y participación ciudadana.* Mario Alfonso Garza Salinas, 1989.**

Premio INAP en el año de 1988. A partir de su experiencia como voluntario en la coordinación de una de las nueve zonas de desastre en las que se dividió el área afectada del Distrito Federal con motivo del sismo del 19 de septiembre de 1985, el autor realizó esta investigación. Un antecedente de su experiencia fue la elaboración del Manual General de Organización para atender Desastres Provocados por Sismos en Zonas Urbanas, que concluyó el mismo octubre de 1985.[135]

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

A partir de estas consideraciones, Garza (1989) entendió la necesidad urgente de implantar un sistema que fuera encaminado a resolver de manera efectiva la protección de la población en general contra cualquier tipo de evento destructivo, mediante la participación ciudadana y la adopción de una política de seguridad acorde a las aspiraciones de la población, pero precisando la función de la administración pública para que realmente fuera operativa. Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:[136]

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

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

[136] *Ibíd*, pp. 149-158.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

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

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

3.4.5 Desarrollo regional y local

El desarrollo regional y local fue reconocido por el INAP con dos investigaciones en la materia. La primera, de José María Ramos García (1996) en la que se aborda el desarrollo regional y la relación transfronteriza entre Baja California, México y California, Estados Unidos. La segunda, de José Alejandro Vargas Castro (2006) en la que examina la influencia de la globalización en el desarrollo local en tres municipios del Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero. Ambas investigaciones

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

relevantes para conocer los nuevos escenarios en los que se ubica el desarrollo regional y local en contextos de globalización económica.

***Desarrollo regional y relación transfronteriza. El caso México-California.* José María Ramos García, 1996.**

Premio INAP en el año de 1995. El estudio es una reflexión en torno a la influencia de Estados Unidos en el desarrollo regional fronterizo, particularmente en la relación entre Baja California, México y el estado de California, Estados Unidos. Este análisis hace evidente los problemas que enfrenta la administración pública federal y estatal mexicana para fomentar el desarrollo regional en un contexto transfronterizo internacional. Parte del supuesto de que la administración pública federal y fronteriza tiene que considerar el impacto de la variable estadounidense en el desarrollo económico regional, con el propósito de proponer iniciativas de cooperación entre México y California.[137]

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

> El trabajo parte de la premisa de que paralelamente a una mayor comercial y social entre México y California, se han presentado tensiones políticas. Los impactos han sido provocados por los problemas de migración de mexicanos indocumentados y narcotráfico. No obstante, los efectos políticos no han influido para que la relación comercial disminuya, ya que la interacción comprende una variedad de actores que participan en distintas agendas, que no necesariamente coinciden entre sí. Los problemas responden, entre otros factores, a la autonomía de los actores fronterizos estadounidenses para tomar decisiones que tienen repercusiones internacionales. Por lo tanto, es indispensable conocer, analizar y evaluar el rol y el impacto de su participación en el ámbito regional.[138]

[137] José María Ramos. *Desarrollo regional y relación transfronteriza. El caso México-California.* México, INAP, 1996, p. 1.
[138] *Ibíd*, p. 5.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

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

Al respecto, dentro de las más importantes aportaciones,[139] se pueden enumerarse las siguientes:

- Fue destacado el papel de la frontera norte en las relaciones entre México y Estados Unidos, acentuando los vínculos económicos, sociales y políticos entre Baja California, México y el estado de California, Estados Unidos, a partir de la importancia de la cooperación transfronteriza. Cobra relevancia la necesidad de que la administración pública federal conceda facultades especiales a los gobiernos estatales fronterizos para abordar con sus homólogos estadounidenses los asuntos y problemas del desarrollo regional binacional con una cooperación intergubernamental.
- Se enfatiza que en la medida en que los gobiernos estatales tengan una mayor participación en la administración del desarrollo fronterizo, se podrá incrementar la cooperación transfronteriza y reducir las tensiones políticas. Es necesario atender los problemas del desarrollo transfronterizo, así como la facultad gubernamental de supervisar los avances en las iniciativas fronterizas planteadas.
- El cambio de enfoque de la administración pública es indispensable, porque los elementos centrales de la perspectiva posburocrática permite pensar acorde a los nuevos retos de los problemas públicos. Destacan la descentralización, el desarrollo regional y las relaciones intergubernamentales, que respondan a las demandas sociales y políticas de un Estado federal y democrático, que pretende afrontar los nuevos desafíos de la legitimidad y competitividad nacional de los países en desarrollo.
- El principal vínculo económico-financiero entre México y California se manifiesta a partir de que las exportaciones californianas han apoyado el crecimiento industrial mexicano, especialmente porque han sido de bienes de capital. Igualmente, algunas ramas de la industria de alta tecnología –electrónica– de California han relocalizado algunos procesos de producción a través de la industria maquiladora fronteriza.

[139] *Ibíd*, pp. 141-148.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

- Una limitación importante de la relación transfronteriza es la falta de comunicación entre autoridades mexicanas y californianas para discutir oportunamente los problemas fronterizos, especialmente los de carácter político, que se agudizó con la discusión de la Proposición 187 en California.
- La administración pública mexicana también tiene el reto de fomentar espacios de negociación política de la agenda económica para reducir las tensiones y conflictos políticos. La política exterior mexicana ha reaccionado ante los Estados Unidos de manera circunstancial y cuando los problemas han cuestionado dicha relación. El problema radica en que no ha existido el interés de planear la relación con los Estados Unidos a partir de una agenda que responda a los intereses nacionales y a los impactos que se provocan.

Concluye Ramos (1996) subrayando que es fundamental la participación de los actores sociales fronterizos para rescatar la importancia de una agenda social común. Esta agenda debería rescatar las principales necesidades de los estratos populares fronterizos como son: acceso a la educación; mejores condiciones ambientales; acceso a agua potable y drenaje; un mejor y mayor acceso a la atención de la salud familiar e infantil, y financiamiento para la adquisición de vivienda social.[140] La obra aporta argumentos relevantes para comprender la importancia de los aspectos fronterizos dentro del desarrollo regional y local, en los diversos asuntos de la administración pública estatal en temas de la agenda fronteriza.

***El Desarrollo Local en el Contexto de la Globalización. Tres Casos de Estudio en el Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero.* José Alejandro Vargas Castro, 2006.**

Premio INAP en el año 2005. El proceso de globalización es posible y adquiere una dinámica acelerada, en función de los avances tecnológicos en materia de comunicaciones, transportes y manejo de la información, haciendo posible conocer de manera casi instantánea lo que sucede en latitudes diametralmente opuestas, realizar operaciones comerciales con base en datos trasmitidos en tiempo real y mover por medios electrónicos grandes flujos de dinero, soslayando fronteras territoriales para configurar una nueva forma de organización económica, de naturaleza supranacional y con efectos diversos en aspectos sociales, políticos culturales y territoriales en las naciones.[141]

[140] *Ibíd*, p. 146.
[141] José Alejandro, Vargas Castro. *El desarrollo local en el contexto de la globalización. Tres casos de estudio en el Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero.* México, INAP, UAEM, Gobierno del Estado de México, 2006, p. 26.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Para Vargas (2006) la globalización tiene repercusiones en el ámbito local. La idea del desarrollo local basa sus posibilidades en la capacidad de organización de actores concretos, y plantea el alcance de sus principios a un territorio acotado.[142] Se trata de una opción para regenerar economías y sociedades en las regiones menos desarrolladas, así como promover la democratización y fortalecimiento de los ámbitos de gobierno con base en una mayor participación en los procesos de toma de decisiones.

> (…) en esta investigación se entiende al desarrollo local, como resultado de un proceso de conjugación de las capacidades de los actores locales, para realizar acciones comunes de beneficio para la población, e implica también generar o fortalecer la capacidad de adaptación a nuevos entornos económicos, de innovar para compensar y revertir paulatinamente la falta de acceso a nuevas tecnologías, así como para generar las condiciones internas que incrementen la competitividad del territorio y de la producción endémica en el contexto de la globalización.[143]

La obra aborda la vinculación entre dos procesos complementarios: la globalización y el desarrollo local. Tomando como referentes empíricos tres municipios del Estado de México. San Mateo Atenco, municipio caracterizado por la producción del calzado como su actividad económica principal, con fuertes presiones derivadas de la introducción de calzado de procedencia china; Valle de Bravo, por su vocación turística, la riqueza de sus recursos naturales, el valor relativo y relacional de su territorio, y Villa Guerrero, el posicionamiento favorable en el entorno internacional de la comercialización de su producción florícola, la generación de innovaciones al respecto y la transcendencia de las acciones emprendidas por los actores sociales.[144]

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

- Se considera que la globalización se presenta en el ámbito local en dos formas: como manifestaciones y como efectos. Las primeras son evidentes y hasta cuantificables, ya que se refieren a cuestiones concretas como la introducción de productos extranjeros o la instalación de franquicias de cadenas comerciales internacionales, por ejemplo, pero los segundos sólo son, aparentemente, identificables. Estos efectos

[142] *Ibíd*, p. 29.
[143] *Ibíd*, p. 29.
[144] *Ibíd*, p. 31.
[145] *Ibíd*, pp. 318-326.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

pueden observarse en su irrupción, cuando afectan a los individuos, generando cambios en los hábitos de consumo, en las preferencias y expectativas de las personas.

- Se examina el caso de San Mateo Atenco, que corresponde a un tipo de fragmentación de desarrollo local en el contexto de la globalización, en virtud de la falta de una articulación efectiva de las iniciativas locales identificadas, situación que prevalece aun cuando para afrontar los efectos negativos de la irrupción de calzado foráneo en el mercado local, se conformó una organización con la finalidad de incrementar la productividad y competitividad de los productores locales, situación que evidencia una baja capacidad organizacional en el municipio.
- En el caso de Valle de Bravo, se ha planteado su consideración como un tipo polarizado de desarrollo local en el contexto de la globalización en función de las características específicas que presenta en cuanto a los indicadores de las capacidades analizadas. De manera previa al resumen de los resultados obtenidos, es preciso destacar la confrontación social que prevalece en el municipio, como resultado del proceso de asentamiento de nuevos pobladores que han desplazado paulatinamente a los habitantes locales en las esferas sociales y económicas, dando lugar a una sociedad local divida, en la que los intereses y objetivos de sus integrantes se enfrentan de manera constante.
- En el caso de Villa Guerrero, su consideración como un ejemplo de un tipo articulado de desarrollo local en ciernes, corresponde a la identificación de una organización general de los actores locales, dinámica, con objetivos claros y proyectos definidos en cuanto al desarrollo local en el contexto de la globalización, impulsados de manera decisiva por líderes con gran capacidad de convocatoria y reconocimiento de la sociedad local.

Concluye Vargas (2006) que del análisis de los casos de estudio, se desprende que en el contexto de la globalización el desarrollo local debe buscarse a partir de la valorización del ámbito local, lo que implica tener calidad internacional en lo que se produce localmente. Se considera que este enfoque puede generar mejores resultados, que aquél que consiste en la globalización como vía para el desarrollo local, ya que esta visión se desprende de acciones como la creación de infraestructura para atender los requerimientos de inversionistas extranjeros o la concesión crecientes de canonjías a la inversión extranjera, para atraer capitales al territorio local.[146]

[146] *Ibíd*, p. 325.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

3.4.6 Desarrollo sustentable

El desarrollo sustentable como política pública es un tema que ha cobrado mayor relevancia en los tres niveles de gobierno. El Premio INAP ha concedido tres distinciones que fueron publicadas con relación a esta materia. Primero, Dana Aly López Solis (2005) indaga sobre la sustentabilidad y la gestión de residuos sólidos urbanos en un estudio comparado de dos municipios del Estado de México: Naucalpan y Tlalnepantla. Segundo, Alejandro Guevara Sanginés (2003) analiza la relación existente entre pobreza y medio ambiente en México, por lo que realiza una evaluación económica. Tercero, Cornelio Rojas Orozco (2002), afirma en su trabajo que el desarrollo sustentable es un nuevo paradigma para la administración pública, por lo que es necesario incluirlo como parte central de las futuras políticas públicas de conservación del medio ambiente.

***Sustentabilidad Urbana y Gestión de Residuos Sólidos urbanos. Estudio Comparado entre los Municipios de Naucalpan y Tlalnepantla.* Dana Aly López Solís, 2005.**

Premio INAP del año 2004. Uno de los grandes problemas de la agenda mundial actual es el medio ambiente, debido a la crisis que presenta y se manifiesta en la pérdida de la biodiversidad y de los recursos naturales, la deforestación, el cambio climático, la desertificación, la pérdida de suelos y la creciente escasez del suministro de agua para uso humano. Aunque el desarrollo sustentable puede llegar a considerarse como una moda, lleno de buenas intenciones, la cuestión que se plantea es que la calidad del ambiente es condición imprescindible para la generación de riqueza y de bienestar general. Por lo tanto, a mayor deterioro ambiental, menores posibilidades de mejora económica y calidad de vida.[147]

> Asimismo, la cuestión ambiental revalora el papel del Estado y de sus instituciones, que están obligadas a crear e implementar mecanismos que detengan la degradación del medio ambiente, como una cuestión básica de sobrevivencia de la humanidad y para mantener la propia legitimidad del Estado. No obstante, en la atención a los problemas ambientales, la acción del Estado es insuficiente; una mayor integración de la participación de los sectores social, privado y público, de los diferentes órdenes de gobierno, es imprescindible.[148]

[147] Dana Aly López Solís. *Sustentabilidad urbana y gestión de residuos sólidos urbanos. Estudio comparado entre los municipios de Naucalpan y Tlanepantla.* México, INAP, 2005, pp. XIX-XX.
[148] *Ibíd*, p. XXI.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Señala López (2005) que en esta revaloración del Estado en lo ambiental, el gobierno local resulta revitalizado, en razón de ser el que tiene mayor contacto con las necesidades más inmediatas de la comunidad. En este contexto, la magnitud del reto ambiental reclama que los gobiernos locales se fortalezcan a través del desarrollo de capacidades técnicas y organizacionales, con vínculos con otras instancias, tanto nacionales como internacionales para guiar y completar su actuar.[149]

Así, los gobiernos deben dedicar cada vez más atención al problema del ambiente, puesto que de ignorarlo ponen en riesgo la habitabilidad y viabilidad de las ciudades, dando lugar a situaciones preocupantes de ingobernabilidad. Parte de los grandes problemas del ámbito ambiental que sufren las ciudades es la generación diaria de enormes cantidades de residuos; para evitar que éstos inunden el espacio urbano, los gobiernos destinan una buena parte del presupuesto.

Esta investigación tiene como objeto de estudio, la gestión de los residuos sólidos urbanos (GRSU), en los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla, en el Estado de México. Tiene como objetivo específico identificar las principales características de la política y la gestión ambiental en cuanto al manejo de los residuos sólidos urbanos, en los municipios estudiados, a fin de determinar cómo se lleva a cabo la implementación de una política en términos de sustentabilidad y de buen gobierno, durante el periodo de 2000-2003.[150]

Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:[151]

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

[149] *Ibíd*, p. XXI.
[150] *Ibíd*, p. XXII.
[151] *Ibíd*, pp. 145-151.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

- En México, los gobiernos locales como responsables de operar el sistema de aseo urbano, buscan asegurar la regularidad del servicio de barrido y recolección. Los últimos aspectos que llegan a ser adoptados son el reaprovechamiento y la disposición final adecuada; así, es habitual la proliferación de tiraderos a cielo abierto.
- Como factores por los cuales la GRSU en México debe su ineficiencia se puede enlistar: la escasa cultura cívica y ambiental; los esquemas de producción y consumo; los intereses económicos que giran en torno al manejo de los residuos; los de carácter político administrativo, y a la insuficiencia coordinación entre los gobiernos, locales, estatales y federal.
- En el ámbito local se encuentran capacidades limitadas, lo cual en gran parte se explica por el centralismo del sistema político mexicano, el cual minimizó la importancia de los municipios y de sus gobiernos. Como resultado de ello, los gobiernos locales carecen de la suficiente capacidad técnica, financiera y organizacional, para hacer frente a los retos de sus comunidades.
- También es común que durante el periodo de gestión municipal, de tres años, los gobiernos emprendan acciones que les representen una mayor rentabilidad política, en lugar de emprender acciones dirigidas a atacar las causas de los problemas, con el claro objetivo de continuar en el poder.
- Otra razón del atraso en el tema de los residuos es la insuficiente intervención en el asunto por parte de los gobiernos estatales y federal, puesto que la competencia de los gobiernos estatales estriba en controlar la generación de los servicios no peligrosos del sector industrial, comercial y de servicios.
- Se puede aseverar que la mejora sustantiva del GRSU depende en gran medida del fortalecimiento y desarrollo de capacidades de los gobiernos locales. Debe tomarse en cuenta, es de índole técnico-administrativa con la reestructuración del sistema de aseo urbano; esto involucra el diseño de rutas, la mejora del equipo de recolección, la instauración de programas permanentes de mantenimiento y reparación de equipo, el saneamiento de tiraderos y la implementación en su funcionamiento de medidas más amigables ambientalmente. Otro aspecto es el fortalecimiento de los gobiernos locales, que tiene que ver con la capacidad de involucrar a los diversos actores en la planeación y toma de decisiones, y en la gobernanza, relacionada con el manejo de residuos.
- Para la responsabilidad compartida de los diversos actores de la sociedad en el manejo de los residuos, la premisa básica es entender que

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

> cualquier producto conlleva un costo que no se limita a la extracción de la materia prima, a la producción, a la distribución, sino que después de ser consumido, ya como desecho, también significa un costo de eliminación que no le corresponde absorber únicamente al sector gubernamental.

Concluye, López (2005) que con la nueva *Ley General para la Previsión y Gestión Integral de los Residuos* (LGPGIR) se vislumbra una orientación más ambiental en el manejo de los recursos con apego a criterios de eficiencia ambiental, viabilidad tecnológica y factibilidad económica.[152]

***Ciudades intermedias en México. Un mecanismo de participación corresponsable*. Arturo de las Fuentes Hernández. 1994.**

Esta investigación obtuvo la mención especial del Certamen en 1993. Cabe señalar que el título original fue: *Sociedad y gobierno: un mecanismo de participación corresponsable en la toma de decisiones para mitigar los impactos ambientales en las ciudades intermedias*. En adelante la reseña se hará con relación al texto publicado.

La obra reseñada presenta una visión integradora de los fenómenos económicos, de los flujos migratorios, de las políticas públicas y del entorno ambiental, llegando a una propuesta imaginativa y contundente, en torno a la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno para acceder a la toma de decisiones. Contiene una oferta novedosa de la descentralización política y administrativa, logrando desmitificar los valores urbanos como entidades abstractas y rescatar el derecho democrático a la planeación del desarrollo urbano.[153]

> La presente investigación realiza un análisis sobre la planeación de ciudades y los impactos ambientales y tiene como objetivo plantear soluciones que representen los intereses y necesidades de los habitantes. El principio fundamental que sustenta esta nueva interpretación es que son los ciudadanos los que construyen las ciudades.
>
> Las ciudades intermedias en México funcionan con base en las decisiones que provienen de las autoridades federales, estatales y municipales. Cualesquiera que sean las esperanzas o inquietudes que los ciudadanos tengan del desarrollo de sus comunidades, deben ser incorporadas en la

[152] *Ibíd*, p. 150.
[153] Mariano Palacios Alcocer. "Prólogo". Arturo de las Fuentes Hernández. *Ciudades intermedias en México. Un mecanismo de participación corresponsable.* México, INAP, 1994, p. 21.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

> toma de decisiones gubernamentales. Actualmente, su participación en este proceso es mínima debido a que no existe un espacio en el que los ciudadanos, de manera individual, puedan expresar sus sentimientos e ideas sobre el medio ambiental en el cual se desarrollan. Las decisiones son tomadas de manera unilateral y sólo por algunos funcionarios públicos.[154]

El autor sostiene que es necesario modificar este esquema. Para ello es necesario que las autoridades y los ciudadanos establezcan una nueva relación que haga más participativo el proceso de toma de decisiones relativas a aspectos, tanto urbanos como ecológicos que impactan en el medio ambiente. Esta descentralización de las decisiones es necesaria por tres razones: primero, para prevenir que se repita en otras ciudades la "crisis ambiental" que ha vivido la Ciudad de México; segundo, para concientizar y canalizar la participación ciudadana antes de que los problemas lleguen a ser más críticos; y tercero, para lograr una estructura urbana que permita un crecimiento económico, pero sin descuidar la protección al medio ambiente.[155]

Dentro de las aportaciones más relevantes de este trabajo,[156] se pueden enumerar las siguientes:

- El acelerado crecimiento de las ciudades y la excesiva concentración población son fenómenos que han agudizado los impactos ambientales en la última mitad del siglo, deteriorando el nivel de vida de los habitantes. La Zona Metropolitana de la Ciudad de México es un ejemplo claro de ello: constituye uno de los centros poblaciones más grandes del mundo y, probablemente, uno de los más contaminados.
- Este fenómeno ya no es característico sólo de esta Ciudad, por lo que el riesgo se hace mucho mayor: en nuestro país 78 ciudades de tamaño intermedio presentan concentraciones poblacionales que rebasan los 100 mil habitantes cada una y, a pesar de que todavía no alcanzan el millón de habitantes, han empezado a sentir los impactos negativos del crecimiento con una tendencia a convertirse, a corto plazo, en pequeñas metrópolis.
- Esta problemática, cada vez más acentuada en las ciudades intermedias, al igual que en las grandes metrópolis, es resultado de diversos vicios y desviaciones que han estado presentes no sólo en la planeación del desarrollo, sino también en las estructuras de gobierno, en la asignación

[154] Arturo de las Fuentes Hernández. *Ciudades intermedias en México. Un mecanismo de participación corresponsable.* México, INAP, 1994, p. 31.
[155] *Ibíd*, p. 32.
[156] *Ibíd*, pp. 165-176.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

de los usos del suelo y en el marco jurídico vigente tanto en materia de desarrollo urbano como de protección al medio ambiente.

- En cuanto a la planeación de las ciudades en México se refiere, ésta ha sido más decorativa que indicativa puesto que no ha habido una idea previa que rija el desarrollo de la ciudad en el futuro. Esto también ocurre en las ciudades intermedias, las cuales padecen ya las consecuencias del desorden de su estructura urbana.
- Los aspectos ambientales y los orientados a la planeación de las ciudades siempre se han manejado por separado. A pesar de que a finales de la década de 1980 y principios de 1990, se empezaron a establecer las normas referentes al entorno ecológico, éstas no se consideran de manera conjunta con las de desarrollo urbano.
- En lo referente al uso de la tierra, ésta se ha manejado de manera caprichosa, ya que cada quien ha determinado su destino conforme a sus intereses y necesidades. No se considera, en cambio, que la vocación de la tierra podría generar una mayor productividad.
- En las ciudades intermedias, al marco jurídico existente en materia tanto urbana como ecológica, le falta mayor flexibilidad para adaptarse a las condiciones cambiantes del contexto nacional y local donde se aplica. Este marco normativo sólo tiene capacidad para resolver situaciones presentes, sin posibilidad de que se pueda adaptar para situaciones distintas o futuras.
- Por lo que respecta a las estructuras de los gobiernos locales, han presentado problemas en cuanto a su capacidad de gestión como resultado del proceso mismo de crecimiento de las ciudades. A pesar de los esfuerzos de descentralización realizados hasta ahora, la supeditación política y financiera de los gobiernos locales a los gobiernos estatal y federal ha limitado su capacidad de influencia y determinación sobre la expansión urbana.
- En la toma de decisiones, los gobiernos no consideran la opinión ni los intereses de la sociedad civil de una manera global y permanente.
- Otro factor que es y debe ser determinante en la conformación y diseño de la población es la ciudadanía. El problema en este caso radica en que la ciudadanía suele permanecer indiferente a la problemática que vive su comunidad, y reacciona solamente hasta que se ven afectados sus intereses.

Por último, el autor concluye con una propuesta para resolver esta problemática: la conformación e introducción de un mecanismo de participación ciudadana que se configure como una alternativa viable para regular el crecimiento

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

urbano, elevar la productividad en los asentamientos humanos y garantizar un adecuado balance en la escala local y regional.[157]

***Pobreza y medio ambiente en México: teoría y evaluación de una política pública.* Alejandro Eduardo Guevara Sanginés, 2003.**

El autor con su trabajo obtuvo el segundo lugar del Certamen en el año de 1999. El propósito del trabajo es el de contribuir al desarrollo de metodologías de evaluación para líneas de política de reciente incorporación en la agenda de gobierno en México. Siendo el tema del medio ambiente una de las demandas sociales más sentidas y de más reciente institucionalización, resulta pertinente estudiarlo en tanto objeto de la intervención estatal, de modo que se pueda esclarecer la medida en que la acción de gobierno resulta efectiva.[158]

La creación en el último sexenio de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca es muestra de ello, ya que al interior de ésta se han diseñado políticas que pretenden conservar y mejorar la calidad del medio ambiente natural que sostiene a la población, procurando a la vez el desarrollo de la población, de modo que se aminoren los incentivos que ésta pueda tener para degradar su entorno.

> Para concretizar las intenciones de esta novedosa área de política pública, se ha diseñado el instrumento que aquí se somete a evaluación, a saber, los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS). Estos programas han sido diseñados con el objetivo de abatir la pobreza y el deterioro ambiental de manera conjunta en regiones con altos índices de marginación a lo largo del territorio nacional, de modo que se trata de una propuesta innovadora en el ámbito de las instituciones de gobierno mexicanas.[159]

El objetivo de la investigación según Guevara (2003) es ofrecer, una propuesta metodológica para evaluar un programa que intenta abordar un problema que es, por sí mismo, complejo y que requiere de la intervención multidisciplinaria para poder conducir al objetivo superior de instaurar una nueva concepción de desarrollo en México: el desarrollo sustentable.

---

[157] *Ibíd*, p. 172.
[158] Alejandro E. Guevara Sanginés. *Pobreza y medio ambiente en México: teoría y evaluación de una política pública*. México, Universidad Iberoamericana, Instituto Nacional de Ecología, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, p. 9.
[159] *Ibíd*, pp. 9-10.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Dentro de las aportaciones más importantes de la obra,[160] se enumeran las siguientes:

- Si la pobreza constituye tanto causa como efecto de la degradación ambiental, el círculo vicioso en que se ha constituido podría ser liberado por la acción gubernamental. La política pública con esta intención debería seguir dos grandes pautas: evaluar el efecto de las políticas ambientales sobre los grupos que viven en pobreza extrema, y obtener lecciones que se desprenden sobre el concepto mismo de evaluación y su importancia para la búsqueda de excelencia en la gestión pública.
- Dar prioridad en reducir la contaminación que produce deterioro en la salud y menoscabo en la productividad de los activos de los más pobres.
- Sustituir las políticas basadas en normas restrictivas por políticas que otorguen incentivos positivos al uso sustentable de recursos, entre ellas: a) establecer derechos de propiedad ambientales a favor de los pobres; b) crear las condiciones para fortalecer su organización en el manejo de recursos de propiedad colectiva; c) pagar por los servicios ambientales de los recursos naturales que los pobres poseen, y d) invertir en proyectos de desarrollo en los cuales la elevación del capital natural tenga un papel importante.
- 1) Mejorar el acceso a los activos productivos naturales a los pobres y elevar el retorno que éstos obtienen de ellos; 2) complementar los ingresos de los pobres con transferencias directas, cuyos efectos sean positivos o neutrales al medio ambiente, y 3) capitalizar, a través de la creación de empleos y de la comercialización de productos y de servicios ambientales, las nuevas oportunidades creadas por el cambio mundial debido a una mayor conciencia por la conservación ambiental.

Guevara (2003) termina diciendo que la evaluación es un ejercicio que no siempre se realiza tras la instrumentación de las políticas públicas. Sin embargo, se debe destinar esfuerzos y recursos, a la realización de una evaluación de los programas y políticas diseñados en gabinete, propicia una oportunidad excelente para detectar aciertos y fallas que pueden potenciar o limitar, el cumplimiento de objetivos de la política. Sólo a través de la evaluación se puede arrojar una mirada en retrospección a lo que se propuso como alternativa de solución a un determinado problema, permitiendo que las nuevas políticas, o la continuación de las ya existentes, cuenten con una base más sólida a partir de la cual definir sus objetivos y procesos.[161]

[160] *Ibíd*, pp. 159-165.
[161] *Ibíd*, p. 160.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

***El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública.* Cornelio Rojas Orozco, 2003.**

Esta investigación logró el segundo lugar del Certamen de 2002. Uno de los principales rasgos de la idea de desarrollo sustentable es advertir los límites del actual modelo de desarrollo, basado en la racionalidad económica y en el uso de los recursos naturales. Supone cambios principalmente en los sistemas de producción y consumo de las tecnologías dominantes, en la regulación, normatividad, organización institucional del sector público y en la percepción cultural de la sociedad.[162]

La noción de desarrollo sustentable se dio en forma paralela a la crisis mundial global que abarca distintas dimensiones como la ecológica, la social, la económica, la cultural, algunos la denominan crisis de modernidad, mientras que para varios autores representa una crisis del proyecto civilizatorio modernizador, dentro del cual resaltan como procesos centrales la urbanización, la industrialización, la educación, el crecimiento económico, la ciencia, la técnica, el mercado y el marco institucional.

> La reorientación interdisciplinaria del desarrollo sustentable es absolutamente necesaria por tres razones decisivas: a) por la incomparable complejidad de la relación entre naturaleza y sociedad; b) por la urgencia, la dificultad y la gravedad de la situación que exige un cambio social global en las mentalidades y en los comportamientos del mundo contemporáneo; c) porque este cambio hipercomplejo y dificilísimo no puede dejar de ser pensado, y muy a fondo, interdisciplinariamente, por quienes toman decisiones de interés público en todos los sectores de la administración pública en nuestro país.[163]

En México y el resto del mundo los procesos de deterioro ambiental, que se expresan en diferentes magnitudes, son la deforestación, la desertificación, la erosión de los suelos, la ampliación de la frontera agropecuaria, la contaminación del agua, aire y suelo, la pérdida de recursos naturales y la biodiversidad, el alto riesgo frente a las amenazas naturales, pero también son la pobreza, las migraciones campo-ciudad, la exclusión social y la ingobernabilidad. La sociedad mexicana se enfrenta a tres retos fundamentales: 1) superar el desarrollo económico; 2) disminuir las profundas desigualdades socioeconómicas, y 3) revertir o al menos detener el deterioro del medio ambiente.

[162] Cornelio Rojas Orozco. *El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública.* México, INAP, Senado de la República, LIX Legislatura, 2003, p. 1.
[163] *Ibíd*, p. 2.

Dentro de las aportaciones del trabajo,[164] se pueden mencionar, entre otras, las siguientes:

- El desarrollo es un concepto multidimensional, que incluye elementos económicos, políticos, sociales e institucionales, así como aquellos relacionados con el uso de los recursos e impactos del medio ambiente. Por lo tanto, las cuestiones del desarrollo sólo pueden ser tratadas con efectividad por la administración pública en el contexto de esta multidimensionalidad básica, en la cual las interrelaciones complejas y dinámicas de cada uno de estos elementos, puedan ser entendidas y tomadas en cuenta en los procesos de planeación y toma de decisiones gubernamentales.
- Las demandas ambientales plantean la cuestión de la participación democrática de la sociedad en la gestión de sus recursos actuales y potenciales, así como en el proceso de toma de decisiones en la admi-

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

> cambios fundamentales, se refiere al establecimiento de relaciones equitativas entre las sociedades del norte y las sociedades en desarrollo del sur. El tercer cambio se refiere a dar atención al incremento de las presiones que las poblaciones en aumento ejercen sobre los recursos naturales y las capacidades productivas de sus respectivos países.

Concluye Rojas (2003) con la idea de que el tema del desarrollo sustentable y equitativo requiere, por una parte de un amplio foro de discusión nacional que es preciso en México, y una reorganización de la estructura institucional de los tres ámbitos de gobierno con el fin de facilitar la transición a este nuevo modelo de desarrollo de una manera coordinada con la participación de todos los sectores de la sociedad.[165]

3.4.7 Gestión de organismos electorales

Debido a que esta investigación proviene más de los temas recurrentes en la Ciencia Política, pero que tiene implicaciones con la administración pública mexicana, es conveniente abrir una línea de investigación aparte para darle un lugar adecuado en las aportaciones del Certamen.

Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina. **Fernando Barrientos del Monte, 2011.**

La obra obtuvo el segundo lugar del Premio INAP 2010. Esta investigación es un estudio comparado, donde el autor seleccionó once democracias en la región, abarcando prácticamente toda la región sudamericana y México, excluyendo Centroamérica y el Caribe; Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. El autor analiza los organismos electorales que han gestionado 35 procesos electorales nacionales en los que se han elegido presidentes y parlamentos en un periodo que va desde inicios de los años de 1980 hasta mediados del 2010.

> La hipótesis central que se refuta en esta investigación y que al mismo tiempo la guía, es la siguiente: dependiendo del modelo, características y desempeño del organismo electoral existente en una democracia, aumenta o disminuye la eficiencia y la eficacia en el control de la gestión electoral, y sobre todo la confianza y credibilidad política y social hacia los procesos electorales que se desarrollan en los diferentes periodos. Si un organismo electoral tiene un desempeño

[165] *Ibíd*, p. 237.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

> positivo, entonces aumenta la confianza hacia las elecciones y hacia el mismo organismo.[166]

Utilizando el método comparado y con el apoyo de inferencias descriptivas, en esta investigación el autor tiene como objetivos responder a la cuestión de cómo y el porqué de las variaciones del desempeño formal los organismos electorales, así como las variaciones de la confianza de los ciudadanos y de los partidos políticos en América Latina –representados por las élites parlamentarias– hacia las elecciones, su gestión y hacia los organismos electorales en particular. Dentro de sus conclusiones,[167] entre las más relevantes se encuentran las siguientes:

- No se puede hablar de una buena elección si no existe una buena administración. Los organismos electorales, especialmente en América Latina, desempeñan un rol central en el proceso de legitimación de las principales autoridades políticas. Las elecciones al parlamento, pero sobre todo las presidenciales, son los principales focos de atención política de los ciudadanos en la región.
- Las instituciones políticas, sean organizaciones o procesos, tienen dos dimensiones que se interrelacionan: a) su desempeño, formal y real, caracterizado por su eficiencia y su eficacia, es decir, en la medida del cumplimiento de sus objetivos y del impacto de sus resultados, y b) la confianza que los ciudadanos y actores políticos expresan a partir de sus percepciones y satisfacción por su desempeño. En la medida que una institución tenga un buen desempeño gozará de la confianza de los ciudadanos y por ende, impactará en la legitimidad del sistema político en general.
- Los organismos electorales en la región son diversos si bien, como se ha analizado, su clasificación regularmente parte de la independencia con la que pueda contar, y se han propuesto una serie de criterios adyacentes. Los organismos electorales en relación a sus funciones pueden ser de dos tipos, administrativos o de justicia electoral; por su composición, partidista o de expertos y/o ciudadanos independientes; por su permanencia, temporales o permanentes; y respecto a sus poderes sobre las elecciones estos pueden ser acotados o amplios.
- A lo largo del estudio se encuentra que en América Latina existen al menos ocho diversos tipos de organismos electorales que dependen de sus grados de “independencia” y su “permanencia”: a) cuatro tipos

[166] Fernando Barrientos del Monte. *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina*. México, INAP, 2011, p. 32.
[167] *Ibíd*, pp. 199-204.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

de comisión electoral, dos de alcance local y dos de alcance nacional; b) dos tipos de justicia electoral, tribunal independiente o cortes especializadas dependientes del Poder Judicial, y c) dos modelos de organismos electorales gubernamentales.

- En la mayoría de los casos analizados los organismos electorales son independientes y permanentes, conformados por expertos o encabezados por miembros del Poder Judicial, con nula relación con los partidos y con amplios poderes sobre las elecciones y los actores que participan en ellas. En algunos países la gestión electoral es menos importante que en otros y ello se observa en la conformación, poderes y funciones otorgados a los organismos electorales: en Chile y Argentina, por ejemplo, la gestión electoral es compartida con organismos de gobierno, mientras que en Perú y México se ha confiado a dos organismos electorales autónomos, uno dedicado a la administración de las elecciones y otro al contencioso o justicia electoral.
- Prácticamente todos los organismos electorales analizados tienen amplios poderes sobre las elecciones, exceptuando aquellos organismos de tipo gubernamental y que sólo llevan a cabo algunas funciones administrativas. Los organismos que se consideran autónomos dentro de la estructura del Estado, incluidos los tribunales electorales, así como las comisiones que llevan a cabo tanto funciones de administración como de justicia electoral, son los que tienen mayores poderes sobre las elecciones.
- Aunque de manera marginal, se observó que la gestión de las elecciones en América Latina, en la mayoría de los casos, tiene altos costos, y esta situación no implica que sean más eficientes, pues comparativamente en las democracias consolidadas los costos electorales son más bajos. Empero, tampoco se puede asegurar que una tendencia hacia una gestión electoral más barata las hará más eficientes. En casos, como en Brasil, México, Perú y Venezuela, las funciones de los organismos electorales no se reducen a la mera gestión de los procesos electorales, también cumplen con otras tareas de educación cívica, promoción de la democracia, observación de elecciones en otros países, entre otras.
- Contrario a lo que se pudiera pensar, en los países donde las reformas electorales han sido mínimas y donde los organismos electorales tienen menores poderes sobre los procesos electivos, es donde la mayoría de la población tiende a confiar en mayor medida en las elecciones. Tales son los casos de Argentina, Chile y Uruguay, que transitaron a la democracia desde regímenes fuertemente autoritarios.
- De forma inversa sucede en los países que han llevado a cabo amplias y diversas reformas electorales tanto en el sistema de asignación de escaños como en la gestión electoral, la población cree que las elecciones

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

> son más fraudulentas que limpias, como en México, Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay y en menor medida Brasil. En estos países los organismos electorales gozan de altos índices de independencia y tienen amplios poderes sobre la gestión electoral, pero ello no se refleja en las percepciones de la población.

Concluye Barrientos (2011) señalando que las elecciones siguen siendo el centro de atención en las democracias latinoamericanas y sobre todo las presidenciales, pero también es cierto que se han convertido en procesos rutinarios y salvo ciertas coyunturas muy especificas, prácticamente todos los procesos electorales cumplen con los requisitos de libres, justos y limpios. Se podrá decir que la gestión de las elecciones debería convertirse en una tarea menos complicada de los que es actualmente. Los organismos electorales latinoamericanos son instituciones colosales respecto a aquellos existentes en las democracias consolidadas.[168]

3.5 Grandes temas de la administración pública

El Certamen a lo largo de su trayectoria histórica ha premiado diversas investigaciones que para efectos de análisis se agrupan por grandes temas en la administración pública: reforma del Estado; federalismo; función pública; rendición de cuentas y fiscalización; evaluación del desempeño, y derechos administrativos.

3.5.1 Reforma del Estado

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

***Reforma del Estado y política social. Aspectos teóricos y prácticos.* Enrique González Tiburcio, 1991.**

Primer trabajo galardonado con el Premio INAP en el año de 1990, con el tema de la reforma del Estado. En esta investigación González (1991) analiza

[168] *Ibíd*, p. 204.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

los cambios que la crisis y la transición político-económica han provocado en la forma de procesar e instrumentar la política social frente a transformaciones significativas en el mercado del trabajo, para responder a los reclamos de una sociedad menos corporativa y más ciudadana, así como a las exigencias de una economía más competitiva y abierta al mundo.[169]

Sostiene que en el proceso de apertura externa de la economía mexicana, la enorme concentración del ingreso existente, puede generar importantes exclusiones sociales, mayor marginación y pobreza. "Más aún, podríamos estar ante la conformación de un dualismo, económico y social, en el cual a las áreas de miseria existente se agreguen otras, resultado ya no de la 'exclusión capitalista' sino de una pobreza que toma una dinámica propia y se autorreproduce".[170] El dilema era contradictorio: el país se enfrenta a una gran oportunidad, la de nuevo desarrollo, pero también a un gran reto: el de la desigualdad y la pobreza.

> (…) se encuentra la necesidad de reestructurar el entramado público que se encarga de proporcionar bienestar social a la población, lo que implica una reforma institucional a fondo. La reforma del Estado implica cambios para la administración pública, tanto en su mentalidad como en sus códigos de conducta. Sabemos que sin ellos poco sentido tiene cualquier reforma. (…) La necesidad de hacer más eficientes a las instituciones y a la propia asignación de los recursos exige la búsqueda de nuevas construcciones institucionales en las que influyan los nuevos sujetos, las voces que han surgido durante los últimos años y que se han consolidado en distintas formas de hacer política al calor de la crisis.[171]

Por ello, afirma González (1991) la política social es un instrumento que permite combinar las heterogéneas iniciativas de individuos y grupos, con la cohesión social requerida para hacerlo en unidad. En esta perspectiva, la política social es un poderoso instrumento para mantener la unidad entre Estado y nación, al mismo tiempo para fortalecer nuestra soberanía. Dentro de las más importantes aportaciones de la obra, se pueden enumerarse las siguientes:[172]

- En un mundo cambiante, con una sociedad cada vez más plural, entendemos que el Estado se reforma para volver al origen y así lograr sus objetivos de responder con mayor equidad a los retos del cambio. Es

[169] Enrique González Tiburcio. *Reforma del Estado y Política Social. Aspectos teóricos y prácticos.* México, INAP, 1991, p. 15.
[170] *Ibíd*, p. 16.
[171] *Ibíd*, p. 118.
[172] *Ibíd*, pp. 116-120.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

de esta forma como justicia y soberanía forman un lazo indestructible que nos orienta en la construcción del futuro, absorbiendo lo mejor del mundo pero proyectándolo con la fuerza de nuestra cultura.

- La política social es uno de los mecanismos que fortalecen la identidad entre Estado y Nación. Es un instrumento privilegiado que puede combinar la heterogénea iniciativa de individuos y grupos, ingrediente necesario para el progreso, con la cohesión social requerida para hacerlo en unidad.
- En el empeño de fortalecer la soberanía y la integridad nacional, se necesita de una política social que dé cauce a la diversidad de grupos, regiones y culturas que integran nuestro país. Una política social que sea la base, como lo fue en el pasado, para una nueva cohesión entre la sociedad plural y las instituciones políticas del México de hoy; que armonicen las raíces históricas de nuestra identidad con los retos y oportunidades que abre la integración mundial.
- Las modificaciones de las maneras como el gobierno enfrenta las demandas de las organizaciones sociales implican nuevas formas políticas cada vez más ciudadanas. Solidarizarse con los que menos tienen, corresponsabilizarse con los demandantes, buscar transparencia, honradez y eficiencia en el manejo de los recursos respetando la voluntad y las formas de organización de los ciudadanos. Buscar nuevos cauces para que los recursos lleguen a los más necesitados son ya nuevos modos de calificar y descalificar demandas e interlocutores, de modificar métodos y procedimientos.
- Seis aspectos resaltan en materia de bienestar social. En primer lugar el imperativo de poner en el centro de cualquier estrategia la necesidad de avanzar en mejores niveles distributivos de la riqueza que se vaya generando. No hay que olvidar que frente a la extrema desigualdad se encuentra la riqueza extrema. Una riqueza bien distribuida es un activo nacional y social, un bien público en el más amplio y profundo sentido del término.
- En segundo lugar, las acciones distributivas no pueden desatenderse de la dinámica del crecimiento y la estabilidad económica. Se requiere impulsar la inversión de tal manera que las acciones distributivas no influyan negativamente en esos dos procesos. Sabemos que la política social no es la única responsable de la equidad, pero sí le corresponde realizar bien su tarea: incrementar los niveles de productividad de la economía a partir de recursos humanos con mejores niveles de vida.
- En tercer lugar, la participación política, en esta transición, es tan importante como la generación y distribución de la misma riqueza. Ello es así porque la pobreza es sobre todo una inserción precaria o de plano una exclusión de los ámbitos que resultan críticos en la determinación

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

de los niveles de vida. La calidad de la participación es central, ya que la exclusión respecto al proceso político consolida y legitima otras formas de exclusión. La nueva realidad política tiene que encontrar una identificación adecuada con la pluralidad social.

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

Concluye González (1991) que existe una responsabilidad ineludible del Estado, en tanto organizador y ordenador de la convivencia social bajo formas democráticas. La reforma del Estado requiere de un marco administrativo que haga posible la formalización, la ejecución y el control de las políticas públicas, inspiradas en el nuevo impulso participativo que anima a la sociedad fortaleciendo su capacidad de interactuar con ella. Pero sobre todo, la reforma del Estado es para gobernar la nueva complejidad y tener capacidad de formular, concertar y llevar adelante estrategias de largo alcance.[173]

[173] *Ibíd*, p. 119.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

***Reforma del Estado y empleo público.* Víctor Alejandro Espinoza Valle, 1993.**

Segunda obra distinguida con el Premio INAP en el año de 1992, en la que se vincula la reforma del Estado con el empleo público, con referencia en el Estado de Baja California. La investigación de Espinoza (1993) pretende contestar la interrogante: ¿cuáles fueron las condiciones que hicieron posible la protesta burocrática en México? Se trata de un estudio de caso, Baja California en el periodo 1982-1992, donde la movilización corporativa en esa entidad federativa se explica por factores de naturaleza política. Los resultados electorales del 2 de julio de 1989, que se distinguen por el triunfo del candidato del Partido Acción Nacional (PAN) a la gubernatura, Ernesto Ruffo Appel, impulsan a la dirigencia sindical del PRI, a enfrentar a la nueva administración pública estatal mediante la movilización activa de sus agremiados.[174]

Así, la reforma del Estado del Estado de Baja California se inició siete años después que a nivel federal, impulsada por el gobierno panista, atendiendo no sólo al proyecto personal y partidario del Ejecutivo, sino como resultado de las presiones sindicales traducidas en conquistas económicas y en merma de la hacienda pública. Señala Espinoza (1993) que en el análisis comparativo se demostró que las formas asumidas por la movilización burocrática difieren según se analizó a nivel estatal o federal y expresan una naturaleza distinta. Factores de índole económica y laboral condicionan el conflicto en el sector público federal, mientras que en Baja California la protesta burocrática ha estado en función de la coyuntura política local. El estudio intenta integrar los dos planos en que ésta discurre: el ámbito federal y el local.

El estudio de caso le permite al autor extraer conclusiones,[175] dentro de las más importantes se pueden citar las siguientes:

- La reforma del Estado ha sido guiada a través del redimensionamiento de los organismos constitutivos del Poder Ejecutivo, de la administración pública central y paraestatal. En una primera fase (1982-1988), se establecieron los lineamientos normativos necesarios para garantizar la constitucionalidad del proceso y se inició un vasto operativo para racionalizar el gasto público. Inició el proceso de privatización de empresas públicas en el sector paraestatal. Entre 1985 y 1988 la

[174] Víctor Alejandro Espinosa Valle. *Reforma del Estado y empleo público*. México, INAP, 1993, p. 19.
[175] *Ibíd*, pp. 331-341.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

burocracia supo de la austeridad presupuestal y de la inseguridad laboral.

- Una segunda fase de la autorreforma estatal inicia con el cambio de gobierno, hacia finales de 1988. El nuevo presidente, Carlos Salinas de Gortari, dispuso de condiciones más favorables para reorientar el destino del gasto público. La reforma del Estado continuó, pero ahora privilegiando el redimensionamiento profundo del sector paraestatal. Una política combinada de restructuración industrial y de privatización de las medianas y grandes empresas productivas del sector, dio por resultado que hacía finales de 1990 la contracción paraestatal se cifrara en un 75.8%.
- Una nueva fase de la reforma del Estado parece haber dado inicio durante el primer trimestre de 1992. Lo demuestran la conclusión parcial del redimensionamiento del sector paraestatal y la fusión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), así como la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Esta nueva fase se caracterizó por el adelgazamiento del sector central de la administración pública.
- En el plano local, la relación funcionarios-población resulta comparativamente menor que en el ámbito nacional. Si en 1989, en México había 55 burócratas por cada mil habitantes, en Baja California la cifra se reduce a sólo 7.2. Las diferencias se comprueban también en relación a la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada, ya que si a nivel nacional el empleo público representaba el 21.5% de la PEA, a nivel local sólo alcanza un 9.1%.
- A nivel nacional, el año de inflexión se sitúa en 1984, a partir de esa fecha, el empleo público en su conjunto estabiliza su crecimiento al ritmo de aumento poblacional (2.2%). Por sectores, la reforma del Estado privilegió la reducción de la administración pública paraestatal. El sector central continuará concentrando el 77% del personal y absorbiendo a la nueva fuerza de trabajo que se incorpora al sector público. Mientras que a nivel local, 1989 fue el año cuando se observa una caída en los ritmos de crecimiento de la burocracia. Ante el peso relativo del sector paraestatal en las entidades federativas, la disminución recaerá preferentemente en el sector central, donde se concentra el 78% del personal.
- La crisis de los años 1980 y el programa de ajustes instrumentado por el gobierno mexicano a partir de 1982, erosionaron el pacto corporativo. La movilización burocrática de la última década incluyó entre sus demandas inmediatistas la democratización de los espacios sindicales.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

El poder de la FSTSE se vio debilitado, ya que el viejo esquema corporativo era su traba principal.

- A nivel regional, el funcionamiento del esquema corporativo ha descansado en sus dos actores principales: el Poder Ejecutivo local y las representaciones sindicales. En Baja California, la existencia de un solo sindicato que aglutina tanto a los trabajadores estatales como a los municipales, confirió un vasto poder a la burocracia sindical. A través de una *Ley del Servicio Civil* expedida por el Congreso local en 1995, la representación única quedó garantizada. Los derechos de libre asociación y de huelga fueron relegados y la negociación de las relaciones laborales confinada a una dinámica cupular gobierno-dirigencia.
- Los resultados electorales del 2 de julio de 1989 cimbraron las estructuras políticas en la entidad. El triunfo del candidato del PAN a la gubernatura, Ernesto Ruffo Appel inició cambios en el esquema tradicional de concertación del sector público. El gobierno priísta saliente promulgó una nueva *Ley del Servicio Civil* dos días antes de la toma de posesión del Ejecutivo panista. Con el cambio de gobierno, las armoniosas relaciones entre la administración y el sindicato, habrían de transformarse.
- La crisis económica y la política de contención salarial sacaron a la burocracia en sus oficinas. Entre 1982 y 1988, los burócratas utilizaron la arena pública para dirimir sus diferencias; fue un fenómeno del que la sociedad mexicana no tenía noticias. Mientras que en Baja California, los conflictos registrados en el sector público difieren de la conflictividad federal. La movilización de la burocracia estatal y municipal en la entidad estuvo condicionada básicamente por los procesos políticos que culminaron en las elecciones de 1989.
- Hacia finales de 1989, el nuevo gobierno se propondría iniciar un proceso de reestructuración administrativa. Fue la administración panista quien inició la reforma del Estado en Baja California. Por ello, una vez reconocido los resultados electorales, el sindicato de burócratas (SUTSPEMIDBC) se preparó para enfrentar a las nuevas autoridades, difundiendo su compromiso partidista. Inmediatamente después de la toma de protesta del gobernador, la dirigencia sindical, apoyándose en la nueva *Ley de Servicio Civil*, convocó a sus agremiados a la movilización permanente.
- Las conquistas salariales fruto de la movilización política de la burocracia se conjugan con el proyecto del gobernador panista, resultando en nuevas acciones tendientes a profundizar el control del gasto público. Esto tuvo dos efectos: desde arriba, el gobernador la ha

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

> convertido en el centro de su estrategia de modernización; desde abajo, la permanente movilización convocada por la dirigencia sindical ha cosechado conquistas económicas que obligan a nuevos recortes ante el déficit presupuestal. Ambas presiones fueron de naturaleza política.

Concluye Espinoza (1993) que la reforma del Estado en Baja California instrumentada a partir de 1989, se había dirigido hacia la reducción del gasto público, a través de una estrategia jerarquizada de acciones: a) disminución de los ritmos de crecimiento del personal en base a la restricción en el número de trabajadores contratados y al recorte del empleo; b) reordenamiento y municipalización de oficinas públicas, y c) modernización marginal de los procesos de trabajo.[176]

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

La tercera investigación galardonada con el Premio INAP en el año de 1997, con el tema de la reforma del Estado y en este caso, con la administración pública federal. El propósito básico del libro fue encontrar la relación existente que tiene la reforma del Estado y la reforma administrativa en México. No obstante, se había tratado el tema de la reforma del Estado en la política social y en el empleo público, los cuales también recibieron el premio INAP, los economistas habían resaltado la importancia de la reforma económica en sus dimensiones –fiscal y financiera– pero se encontraba limitado el papel de la administración pública dentro del contexto de la reforma del Estado. El que suscribe este ensayo, estaba convencido de la importancia de la reforma de la administración pública como elemento central de la Reforma del Estado, por lo que destaqué en ese momento:

> No obstante, la Reforma del Estado dejó fuera de la agenda de gobierno un gran déficit en torno a la deseada reforma de la administración pública. Un programa de simplificación administrativa, una decidida privatización de empresas públicas, la supresión de órganos gubernamentales y la eliminación de puestos en el sector público, no pueden considerarse dentro del rango de reforma administrativa. Por tanto, la tesis central de esta investigación gira en torno al planteamiento de que *no es posible una Reforma del Estado sin una reforma administrativa*. Es decir, si no es reformada la manera de administrar los bienes de la nación y el gobierno; la Reforma del Estado se encuentra inconclusa.[177]

[176] *Ibíd*, pp. 340-341.
[177] José Juan Sánchez González. *Administración pública y reforma del Estado en México*. México, INAP, 1998, pp. 22-23.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

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

Entonces se afirmaba que no era posible arribar al siglo XXI con una administración pública tradicional que se encontraba desacreditada, calificada de corrupta, ineficiente y en mayor medida, con un alto grado de insensibilidad social.[178] Era urgente replantear una verdadera reforma administrativa como instrumento esencial dentro de la Reforma del Estado, que permitiera modernizar la función pública, acorde al acelerado proceso de cambio que sufre la humanidad y a las crecientes demandas de la sociedad. Se requiere una administración pública que sea eficiente, eficaz, oportuna, remunerada adecuadamente, democrática y justa, que dé un servicio público pleno, libre de la corrupción y el clientelismo. Sólo una reforma administrativa puede alcanzar estos nobles objetivos, que la sociedad necesita, reclama y demanda.

En ese sentido, la obra consideraba que la administración pública no puede convertirse en un obstáculo del proceso de transición democrática y modernización que vive nuestro país. Por el contrario, debe ser una punta de lanza que contribuyera a la dignificación del servicio público, a la consolidación de un buen gobierno y a las más altas aspiraciones de equidad y justicia social del pueblo mexicano. Dentro de las más importantes aportaciones,[179] se pueden enumerarse las siguientes:

- El concepto más puro de reforma del Estado es aquel que considera como el proceso histórico que busca una nueva relación entre el Estado y la sociedad, a través del cambio en la delimitación del espacio público y el espacio privado. Existe un ensanchamiento de las relaciones mercantiles, más que de lo privado, en detrimento de lo estatal, como parte del espacio público.
- La reforma del Estado tiene diferentes posiciones: la económica, la política, la social, la administrativa y la jurídica. Cada una de ellas contiene sus particulares cualidades, sin embargo, una sola de ellas, por muy predominante que sea, no puede considerarse como única o verdadera. Una apreciación totalizadora debe considerarlas, como parte de la agenda de la reforma del Estado.

[178] *Ibíd*, p. 24.
[179] *Ibíd*, pp. 239-245.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

- Por sus propósitos, la reforma del Estado puede entenderse como: modernización; inserción en la globalización mundial; vigencia del Estado de Derecho; adelgazamiento del gobierno; cambio en la gestión gubernamental; transición democrática; liberalización económica y política simultáneamente; ajuste estructural, y como cambio en los patrones culturales. Existen dos interpretaciones que han tenido mayor fuerza: la de la globalización mundial y la de transición democrática.
- Los enfoques de la reforma del Estado –el neoliberal, neointervencionista y el democrático– buscan enfatizar elementos necesarios del proceso. El centro de estos enfoques inciden en el rol del Estado: regulador, promotor, interventor, institucional, democrático y de justicia social. No hay por tanto, una sola reforma del Estado, sino aquella que cuenta con el consenso generalizado de todos los factores de la producción y de los agentes sociales y políticos.
- México es un caso particular de reforma del Estado, impulsada desde arriba y por un presidencialismo extremo y centralizado. El país requiere como parte de la reforma del Estado, de un auténtico sistema presidencial, donde el Ejecutivo Federal ejerza las atribuciones que le confiere la Carta Magna, sin que esto implique el uso de facultades metaconstitucionales.
- En la primera etapa de la reforma del Estado, en materia de reforma administrativa, ésta estuvo marcada por la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), un intento frustrado de servicio civil de carrera, el inicio de la privatización de empresas públicas y un programa de simplificación administrativa, que no llevó aparejado un programa de desburocratización.
- En la segunda etapa de la reforma del Estado, la reforma administrativa surge como una prioritaria modernización que ha sido postergada por demasiado tiempo. Después de la década de 1970, la reforma administrativa no se consideraba indispensable y mucho menos relevante.
- Una reforma del Estado que no considere una auténtica reforma administrativa sólo introduce, en el mejor de los casos, cambios administrativos y modificaciones en las disposiciones jurídicas, pero no en procesos estructurales, sustanciales y relevantes en la propia administración pública. Se debe establecer qué se requiere en materia de administración pública, qué falta y qué es necesario para, en esa perspectiva, iniciar una profunda reforma administrativa.
- Una reforma del Estado, que en sus raíces no impliquen necesariamente una reforma de gobierno, en su más pura concepción, está desdeñando la posibilidad histórica de transitar de una tradicional administración autoritaria, a una moderna administración democrática.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Al final de la obra, como una conclusión general se establece que para que la reforma administrativa permita propiciar un nuevo rol de la administración pública en el contexto de la Reforma del Estado, implica: transitar de una administración pública tradicional a una moderna; de una autocrática a una democrática; de una centralizada a una descentralizada; de una corrupta a una honesta; de una burocrática a una eficiente; de una sobrerregulada a una desregulada y simplificada; de una cerrada a una abierta; de una privatizada a una necesaria; y de un "sistema de botín" a un Servicio Civil de Carrera.[180] Ello permitiría que la administración pública formara parte de una nueva agenda de la reforma administrativa mexicana en la reforma del Estado.

3.5.2 Federalismo

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

***Hacia el federalismo fiscal: la reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados.* José Alberto Saucedo Sánchez, 1997.**

Premio INAP del año 1996. El libro aborda el tema del federalismo desde la óptica fiscal. En esta materia llaman la atención las cuestiones de índole económico-financiera que derivan de la relación existente entre los distintos órdenes de gobierno, asuntos que tiene que ver con el federalismo fiscal. Estas relaciones se encuentran establecidas bajo un régimen de transferencia de recursos entre los distintos órdenes de gobierno, que se delimitan bajo los lineamientos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, fundamentado por la *Ley de Coordinación Fiscal*, donde se determina la forma y monto de asignación de estos flujos.[181]

Desde la implementación del Sistema de Coordinación Fiscal en 1980 –nos dice Saucedo (1997)– existe un sinnúmero de propuestas por parte de las

[180] *Ibíd*, p. 245.
[181] José Alberto Saucedo Sánchez. *Hacia el federalismo fiscal: La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados.* México, INAP, 1997.