

# RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## 134

Volumen XLIX, No. 2  
(mayo-agosto 2014)

### Principios e instrumentos para la mejora de la gestión pública

# INNP

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

© Instituto Nacional de Administración Pública A.C.  
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151  
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa  
México, Distrito Federal  
Teléfono (55) 50 81 26 57  
<http://www.inap.org.mx>  
[rap@inap.org.mx](mailto:rap@inap.org.mx)

ISSN 0482-5209

Publicación periódica  
Registro número 102 1089  
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654  
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

## **CONSEJO DIRECTIVO 2014-2017**

Carlos A Reta Martínez

**Presidente**

Carlos F. Almada López	Ricardo Uvalle	Luis Antonio Hevia Jiménez
<b>Vicepresidente para</b>	Berrones	<b>Vicepresidente para los</b>
<b>Asuntos Internacionales</b>	<b>Vicepresidente</b>	<b>IAP's de los estados</b>
		<b>2014-2015</b>

## **CONSEJEROS**

José Ángel Gurría Treviño

Arturo Núñez Jiménez

Julián Olivas Ugalde

María Fernanda Casanueva de Diego

Jorge Márquez Montes

Jorge Tamayo Castroparedes

Fernando Pérez Correa

Manuel Quijano Torres

María del Carmen Pardo López

Mauricio Valdés Rodríguez

María de Jesús Alejandro Quiroz

Eduardo S. Topete Pabello

## **CONSEJO DE HONOR**

Luis García Cárdenas

Ignacio Pichardo Pagaza

Adolfo Lugo Verduzco

José Natividad González Parás

Alejandro Carrillo Castro

José R. Castelazo

## **IN MEMORIAM**

Gabino Fraga Magaña

Gustavo Martínez Cabañas

Andrés Caso Lombardo

Raúl Salinas Lozano

## **FUNDADORES**

Francisco Apodaca y Osuna  
José Attolini Aguirre  
Enrique Caamaño Muñoz  
Antonio Carrillo Flores  
Mario Cordera Pastor  
Daniel Escalante Ortega  
Gabino Fraga Magaña  
Jorge Gaxiola Zendejas  
José Iturriaga Sauco  
Gilberto Loyo González  
Rafael Mancera Ortiz  
Antonio Martínez Báez  
Lorenzo Mayoral Pardo  
Alfredo Navarrete Romero  
Alfonso Noriega Cantú  
Raúl Ortiz Mena  
Manuel Palavicini Piñeiro  
Álvaro Rodríguez Reyes  
Jesús Rodríguez y Rodríguez  
Raúl Salinas Lozano  
Andrés Serra Rojas  
Catalina Sierra Casasús  
Ricardo Torres Gaitán  
Rafael Urrutia Millán  
Gustavo R. Velasco Adalid

# **REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

## **Nueva Época**

Revista cuatrimestral publicada por el  
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

### **Director**

Héctor Zamitiz Gamboa



# REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

# 134

Volumen XLIX, No. 2  
(mayo-agosto 2014)

## PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

### ÍNDICE

Presentación <i>Carlos Reta Martínez.</i>	11
<b>Principios de la empresa pública durante el proteccionismo</b>	
La alta dirección de las empresas públicas mexicanas durante el proteccionismo: jerarquía, tecnología y mercado. 1950-1980. <i>Guillermo Guajardo Soto.</i>	15
<b>Análisis</b>	
La Administración Pública, los derechos humanos y el principio de legalidad en las circunstancias actuales. <i>Carlos F. Matute González.</i>	47
El Proceso Administrativo Público. Fundamento Constitucional. <i>Eduardo de Jesús Castellanos Hernández.</i>	65
Gobierno, Administración y Desarrollo Humano en los gobiernos locales. <i>Juan Carlos Martínez Andrade</i>	91
La corresponsabilidad gobierno-sociedad en la construcción de la cultura cívica para la rendición de cuentas: Una experiencia local. <i>Corazón Raquel Lozano González</i>	109

## **Reseñas**

Luis F. Aguilar Villanueva. El gobierno del gobierno. México, INAP, 2013. 127  
*Rosalinda Ramírez Valdés*

**Resúmenes** 131

**Instrucciones para los Colaboradores** 135



# Revista de Administración Pública



---

## Presentación

La Revista de Administración Pública (RAP) ha sido y seguirá siendo un importante medio de difusión de la cultura administrativa pública de nuestro Instituto. La RAP continuará contribuyendo a difundir los avances teóricos, así como las experiencias y mejores prácticas del quehacer gubernamental en México y en el mundo. El presente número integra una serie de materiales de investigadores y asociados que en su conjunto nos llevó a titularla: “Principios e instrumentos para la mejora de la gestión Pública”.

Guillermo Guajardo Soto interesado en la historia del desempeño de empresas y administraciones públicas de bienes, servicios, infraestructuras y regulación, nos explica en su artículo “La alta dirección de las empresas públicas mexicanas durante el proteccionismo: jerarquía, tecnología y mercado, 1950-1980”, cómo se integraron los elencos directivos, cuál fue el aprendizaje en los mercados de bienes y servicios, además de la historia financiera, tecnológica y laboral de la alta dirección de dos empresas estatales: Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (Concarril), Petróleos Mexicanos (Pemex), y de un centro público de investigación: el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), que en gran parte llevaron a cabo su actividad en el período de vigencia de las políticas proteccionistas, específicamente durante el período del llamado “desarrollo estabilizador”, que hasta la década de 1970 se caracterizó por brindar altas tasas de crecimiento y de ahorro con bajo déficit público, baja inflación y estabilidad en el tipo de cambio.

La recuperación que hace el autor de las ideas empresariales y gubernamentales propias de la cultura política de la época es importante, lo que le permite a su vez, conocer resultados y estrategias de la conducción gubernamental del periodo estudiado.

Carlos A. Matute nos presenta el ensayo intitulado: “La Administración Pública, los derechos humanos y el principio de legalidad en las circuns-

tancias actuales” en el que discute el dilema de los derechos humanos y la eficiencia administrativa, pues considera que no son conceptos excluyentes. Plantea que el Estado Constitucional de Derecho se funda en el dogma básico del derecho público: “la autoridad sólo puede hacer aquello para lo que está previamente facultada por una norma jurídica”. Este es el principio de actuación de las administraciones públicas y establece que uno de los principales derechos humanos que tienen las personas es el límite que la Ley impone a la voluntad de los gobernantes y la certeza jurídica que ello implica, pues las administraciones públicas, que primariamente son las responsables de garantizar el Estado de Derecho, deben someterse al principio de legalidad para lograrlo, pero esta situación es compleja en razón a que las lagunas normativas plantean la posibilidad de la discrecionalidad en la actuación y la no aplicación de una normativa injusta no es una actuación válida formalmente. Este dilema, afirma el autor, se hace evidente con la reforma constitucional reciente en nuestro país.

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, somete a consideración de los lectores interesados una metodología de estudio del proceso administrativo público, que simultáneamente implica el análisis de las bases constitucionales y legales del sistema federal de gobierno y del ejercicio administrativo público.

El autor parte del supuesto de que en las escuelas de administración de empresas y de administración pública la piedra angular de sus enseñanzas es el proceso administrativo, de la misma manera, que en las escuelas y facultades de derecho la base de sus enseñanzas es el estudio de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, por lo que pretende que la propuesta que presenta logre convertirse en un texto que vincule y sintetice ambos enfoques.

Juan Carlos Martínez Andrade, en su contribución a este número de la revista, propone algunas consideraciones generales sobre el impacto de las decisiones de gasto de inversión de los gobiernos locales, a partir del argumento de que la normatividad para todos los gobiernos municipales es la misma, pero las diferencias entre los municipios son abismales. No obstante, aun con diferencias tan grandes, los gobiernos municipales pueden tener grandes impactos si dirigen sus inversiones a las áreas prioritarias. El planteamiento central es que los municipios no han podido desarrollar las capacidades administrativas necesarias para atender las necesidades de sus poblaciones, lo cual se convierte en una tarea impostergable, por lo que nos ofrece algunas recomendaciones.

Corazón Raquel Lozano González en su artículo “La corresponsabilidad gobierno-sociedad en la construcción de la cultura cívica por rendición de cuentas: una experiencia local”, propone que en la relación existente entre

gobierno y sociedad se identifique la corresponsabilidad en la rendición de cuentas, considerando como un elemento de conexión a la cultura cívica. Para ello, primero retoma algunas discusiones teóricas en torno de la importancia de la sociedad civil y de la participación ciudadana dentro de la democracia; posteriormente hace referencia a algunos puntos centrales de la teoría de la cultura cívica desarrollada por Gabriel Almond y Sidney Verba, así como también las referencias teóricas sobre rendición de cuentas y, finalmente, se propone identificar, a partir de la relación entre gobierno y sociedad, la gestación de una cultura cívica con orientación a la rendición de cuentas.

Buscamos contribuir con este número a la reflexión en torno a los esfuerzos de modernización y mejora de la gestión pública que se lleva a cabo en el sector público federal.

**Carlos Reta Martínez**  
**Presidente**



# Revista de Administración Pública

## La alta dirección de las empresas públicas mexicanas durante el proteccionismo: jerarquía, tecnología y mercado. 1950-1980

Guillermo Guajardo Soto<sup>1</sup>

### Introducción

Desde la década de 1980, la privatización y la reducción de la intervención estatal le fueron restando interés al estudio del origen y trayectoria de las empresas públicas. No obstante, durante la última década se viene dando un renovado interés por la historia del desempeño de las empresas y administraciones públicas proveedoras de bienes, servicios, infraestructuras y regulación. Destacan trabajos como los de Giandou sobre la *Compagnie Nationale du Rhône*, de Doig sobre la Autoridad del Puerto de Nueva York, los de Comín, Díaz Fuentes y Millward sobre la historia de la empresa pública en Europa; el de Bouneau y Fernandez sobre España y Francia, el de Culvahouse sobre la Autoridad del Valle del Tennessee en los Estados Unidos y recientemente el libro del Pritchard sobre el desarrollo, planeación y dirección pública del Río Ródano en Francia.<sup>2</sup> En el

<sup>1</sup> Doctor en Estudios Latinoamericanos (UNAM, 1997); Investigador Titular "B" de Tiempo Completo Definitivo en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la UNAM; Investigador Nacional Nivel 2 del Sistema Nacional de Investigadores.

<sup>2</sup> Alexandre Giandou, *La compagnie nationale du Rhône (1933-1998). Histoire d'un partenaire régional de l'État*. Saint-Martin-d'Hères, Presses Universitaires de Grenoble, 1999. Jameson W. Doig, *Empire on the Hudson: Entrepreneurial Vision and Political Power at the Port of New York Authority*, New York, Columbia University Press, 2001. Francisco Comín y Daniel Díaz Fuentes, *La empresa pública en Europa: una perspectiva histórica*, México, Síntesis, 2004. Bouneau y A. Fernandez (eds.), *L'entreprise publique en France et en Espagne, 18e-20e siècles*, Bordeaux, Pessac, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2004. Robert Millward, *Private and Public Enterprise in Europe. Energy, telecommunications and transport, 1830-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005. Tim Culvahouse, et al., *The Tennessee Valley Authority: Design and Persuasion*, New York, Princeton Architectural Press, 2007. Sara B. Pritchard, *Confluence: The Nature of Technology and the Remaking of the Rhône*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2011.

medio latinoamericano se detecta una preocupación latente, aunque con altas y bajas, por conocer las causas, factores y organizaciones de la intervención estatal, que se remontan a los textos de Kaplan, Schvarzer, Muñoz Gomá y recientemente estudios como el de Belini y Rougier.<sup>3</sup> Para México (sin poder ser exhaustivos por razones de espacio) destacan los clásicos de Carrillo Castro, Fernández Ruiz, Casar, Rogozinski, Camp, Barenstein, Marichal y el más contemporáneo de Campero.<sup>4</sup>

Si son escasos los estudios sobre la historia del sector estatal y sus organismos, la carencia es casi total en el conocimiento detallado de cómo se integraron los elencos directivos, cuál fue su aprendizaje en los mercados de bienes y servicios, además de la historia financiera, tecnológica y laboral. Al respecto, en el presente artículo hacemos un análisis para el caso de México sobre la alta dirección de dos empresas estatales y de un centro público de investigación petrolera, que entre las décadas de 1950 a 1980 se encargaron de profundizar la industrialización y cubrir las necesidades energéticas del país. En particular ponemos atención en tres aspectos: 1) el desarrollo de las capacidades de producción, investigación e innovación; 2) la interacción con el mercado, y 3) las relaciones con el aparato político.

Las entidades de nuestro interés son Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (Concarril), Petróleos Mexicanos (Pemex) y el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), que desde sus inicios fueron grandes emprendimientos públicos. Concarril fue fundada en 1952

<sup>3</sup> Marcos Kaplan, *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972. Jorge Schvarzer, *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1996. Óscar Muñoz Gomá, *Chile y su industrialización. Pasado, crisis y opciones*, Santiago, CIEPLAN, 1986. Claudio Belini y Marcelo Rougier, *El Estado empresario en la Argentina. Conformación y crisis*, Buenos Aires, Manantial, 2008.

<sup>4</sup> Alejandro Carrillo Castro (coord.), *Las empresas públicas en México: Su importancia en el sector industrial y comercial: Bases jurídicas de su acción*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1976. Jorge Fernández Ruiz, *El Estado empresario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982. Jorge Barenstein, *La gestión de empresas públicas en México*, México, CIDE, 1982. María Amparo Casar, y Wilson Peres, *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, México, Siglo XXI, 1988. Roderic Ai Camp, *Entrepreneurs and politics in twentieth century Mexico*, New York, Oxford University Press, 1989. Jacques Rogozinski, *La privatización de empresas paraestatales. Una visión de la Modernización de México*, México, FCE, 1993. Carlos Marichal, "Auge y decadencia de las empresas estatales en México, 1930-1980: algunas notas sobre la relación histórica entre empresas estatales y endeudamiento externo", *Boletín Oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, núm. 72, 2003, pp. 12-21. Gildardo Campero, *Evolución de la administración pública paraestatal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010.

y para el año 1960 figuraba dentro de las 400 empresas industriales más importantes del país, hasta que en 1992 fue vendida a la corporación canadiense Bombardier. Pemex desde 1938 ha sido el monopolio público del petróleo y la firma integrada más importante de México. El IMP, en tanto fue creado en 1965 y es un centro público de investigación que registra el mayor número de patentes en bienes y procesos petroleros. En cada uno de estos organismos nos interesa un elenco restringido de altos ejecutivos que, en gran parte desplegaron su actividad durante la vigencia de las políticas proteccionistas, en el período del llamado “desarrollo estabilizador”, que hasta la década de 1970 brindó altas tasas de crecimiento y de ahorro con bajo déficit público, baja inflación y estabilidad en el tipo de cambio. Dicho esquema posteriormente entró en crisis en un marco de fuertes inestabilidades en la economía internacional, a la vez que se puso fin a una generación de altos ejecutivos, ascendiendo una nueva tecnocracia conformada por economistas.<sup>5</sup> Los resultados de esta nueva gestión en las últimas décadas no han sido del todo positivos, salvo en el control de la inflación.

El planteamiento que desarrollamos en este artículo, es que la gestión de estos gerentes y directores contaron con un margen de maniobra dado no por la eficacia de la organización que dirigían, sino por el poder político otorgado por el presidente de la República, que les permitía remover obstáculos y crear nuevas capacidades. En algunos momentos tomaron distancia de los criterios de la administración central para sintonizarse con las realidades de mercado, pero dependían de los controles y criterios normativos para ejercer sus presupuestos, inversiones y contratos, restándoles maniobra económica a su misión y conducción. A esto se agregó un aspecto importante, dado por las ideas anti-empresariales muy arraigadas en la cultura política local, sazónadas con dosis variadas de nacionalismo autárquico y reactivo, antiimperialismo y la noción de mexicanizar para ejercer soberanía. Además el carácter verticalista en la conducción de las empresas y la rigidez laboral impuesta por los sindicatos, pusieron límites a la búsqueda de innovación y eficiencia. Todo esto reflejó los criterios para la conducción gubernamental: los altos ejecutivos eran valorados más por sus atributos políticos que técnicos, coincidiendo en este punto con lo indicado por Omar Guerrero.<sup>6</sup> Tal

<sup>5</sup> Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 2000, pp. 365-393. Sarah Babb, *Managing Mexico: economists from nationalism to neoliberalism*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

<sup>6</sup> Omar Guerrero Orozco, “Los gerentes públicos pintados por sí mismos”, *Revista Convergencia*, septiembre-diciembre, 2004, núm. 36, pp. 213-245.

como lo demostramos en este texto, no se vieron como empresarios públicos, a pesar de que competían con las empresas privadas, sino como figuras políticas cuyos resultados y estrategias respondían al presidente de la República más que a una lógica económica.

## 1. La empresa pública: desde las redes locales a la nación

Si bien en México y América Latina los procesos de privatización en las últimas décadas redujeron el número y tareas de las empresas estatales, hoy en día siguen siendo relevantes para coordinar factores y aplicar políticas públicas. Una razón de fondo es que, tal como lo afirma Nelson, el problema de las sociedades capitalistas contemporáneas es el gran número de cambios que deben soportar, lo que obliga a contar con capacidades para organizar diversas actividades que emplean una gran proporción de recursos.<sup>7</sup> Por esto las empresas públicas (EPs) siguen estando presentes con una diversidad de formatos legales y estatutarios en la administración pública central, estadual, provincial y municipal. En este artículo entendemos como empresa pública/estatal a las organizaciones que llevan a cabo actividades económicas y/o de servicio público, en donde la participación del Estado en la propiedad tiene fundamentalmente un rol de control y capacidad para dirigir la empresa.<sup>8</sup> Desde una perspectiva histórica Ribeill muestra que en Francia se ha presentado una amplia diversidad de formas organizativas, acumuladas y preservadas de monopolios estatales, empresas privadas concesionarias, sociedades de economía mixta, empresas nacionalizadas y otras que, en su conjunto, han integrado un amplio “bazar” de formas jurídicas, fuertemente eclécticas y poco coherentes.<sup>9</sup> No obstante para Millward en Europa entre 1945 y 1980 las empresas estatales se organizaron en tres grandes modos que pueden ser tomados como válidos para otros países: 1) sección o agencia dentro de un ministerio o secretaría; 2) entidad legal separada del gobierno pero nombrada empresa o corporación pública; 3) participación del Estado en el paquete accionario desde 25% a 100%, abarcando también un gran número de entidades municipales de transporte, electricidad, agua y gas.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Richard R. Nelson, “The Problem of Market Bias in Modern Capitalist Economies”, *Industrial and Corporate Change*, Vol. 11, 2002, p. 208.

<sup>8</sup> Gladys Camacho, *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 4: La actividad sustancial de la administración del Estado*. Santiago. Legal Publishing, 2010, p. 412.

<sup>9</sup> Georges Ribeill, “Entreprises et services publics ‘à la française’: permanences et ambiguïtés d’un modèle hybride à l’épreuve de la longue durée”, en C. Bouneau y A. Fernandez (eds.) *L’entreprise publique en France et en Espagne, 18e-20e siècles*. Bordeaux, Maison des Sciences de l’Homme d’Aquitaine, 2004, p. 29.

<sup>10</sup> Robert Millward, *op. cit.*, p. 182.



El arranque de esos tres grandes modos encuentra su origen moderno en la primera mitad del siglo XIX con la aparición de las tecnologías de red como el ferrocarril, el telégrafo, agua potable, gas domiciliario y otras actividades que fueron adquiriendo una complejidad creciente, obligando a los gobiernos a intervenir en su regulación, estatización y planificación. Después de la Segunda Guerra se registra el auge de las EPs por las grandes necesidades de reconstrucción, industrialización y planeación de precios, bienes e infraestructuras.<sup>11</sup>

En México desde la segunda mitad del siglo XX las empresas y entidades estatales proveedoras de bienes y servicios adquirieron grandes dimensiones económicas y sociales, alcanzándose a principios de la década de 1980 un inventario de más de mil organismos que empleaban a cerca de un millón de personas. La posterior privatización, cierre, extinción y reducción de estas entidades debilitó la agenda de investigación en este campo, especialmente para conocer la historia de las EPs, aunque deben destacarse los esfuerzos de la extinta Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), de Pemex, de las desaparecidas Azúcar, S.A. y Ferrocarriles Nacionales de México (Ferroviales) en apoyar estudios históricos;<sup>12</sup> también hubo estudios sobre los trabajadores estatales, como los de Ciudad Sahagún, de los petroleros y ferrocarrileros,<sup>13</sup> pero muy poco sobre la historia de la alta dirección de las paraestatales, aspecto que trataremos en las siguientes secciones.

## 2. Los gerentes del Presidente y la vieja gestión pública

Conocemos en líneas generales la historia de las principales empresas estatales, pero todavía tenemos una gran laguna sobre cómo se conformaron y cuál fue la gestión de los elencos directivos. Para Thoenig desde fines de la década de 1980 la poca atención dada a

<sup>11</sup> *Ibíd.* pp. 175-180.

<sup>12</sup> Marichal, *op. cit.*, p. 13. Daniel Toledo, y Francisco Zapata, *Acero y Estado: una historia de la industria siderúrgica integrada de México*, 2 vols. México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, 1999. Sergio Ortiz Hernán, *Los ferrocarriles de México. Una visión social y económica*, 2 vols., México, Ferrocarriles Nacionales de México, 1987-1988 y Horacio Crespo (coord.), *Historia del azúcar en México*, 2 vols., México, Azúcar, S.A. de C.V., Fondo de Cultura Económica, 1998.

<sup>13</sup> Victoria Novelo y Augusto Urteaga, *La industria en los magueyales: Trabajo y sindicatos en Ciudad Sahagún*, México, Nueva Imagen, 1979. Bracho, Julio, "El Comité de Fábrica de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril", *Estudios Sociológicos*, Vol. 7, núm. 20, 1989, pp. 321-344. Ingrid Ebergenyi, "Primera aproximación al estudio del sindicalismo ferrocarrilero en México, 1917-1936", *Cuaderno de trabajo 49*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1986. Antonio Alonso, *El movimiento ferrocarrilero en México, 1958/1959*, México, Ediciones Era, 1986.

las organizaciones públicas ha sido un error, a pesar de que cumplen un papel fundamental por prestar bienes y servicios de importancia pública.<sup>14</sup> Este error se detecta en la nueva gestión pública en América Latina y en México, que no se sustenta en el conocimiento histórico del ejercicio público, desconociéndose los perfiles de los cuadros directivos, la acción de las elites gerenciales, en suma saber sobre la historia de los puestos de autoridad y de las posiciones estratégicas. También se pasa por alto un hecho clave: el alto ejecutivo público es también el resultado de la evolución misma de la empresa privada y del Estado moderno, fenómeno destacado por Weber,<sup>15</sup> en donde el directivo público ha cumplido una función tan importante como la del empresario, actor económico que para Schumpeter ejerce el liderazgo “*para conducir los medios de producción hacia nuevos caminos*”,<sup>16</sup> algo tan válido para quienes conducen bienes y servicios públicos.

En México si bien carecemos de una historia de la gerencia, podemos encontrar algunas pistas en los trabajos de Kras que han analizado las prácticas gerenciales frente a la apertura de la economía mexicana, destacando las diferencias culturales entre los ejecutivos mexicanos y estadounidenses. Gonzalo Castañeda en su momento analizó las estructuras del gobierno corporativo integrando el análisis de la empresa y de los grupos económicos mexicanos dentro de la literatura internacional.<sup>17</sup> Para el sector paraestatal un estudio notable y todavía vigente sobre la gestión de los altos directivos es el de Barenstein de 1982. Un avance más histórico lo hizo Grunstein en un reciente libro en donde analiza la gestión de los directivos y secretarios de Estado para negociar la consolidación que dio origen en 1908 a Ferrocarriles Nacionales de México (Ferroviales) como empresa de participación estatal.<sup>18</sup> Sin embargo, falta abrir la caja negra de las decisiones que se tomaban en la sala del consejo de administración y

<sup>14</sup> Jean-Claude Thoening, “El rescate de la publicness en los estudios de la organización”, *Gestión y Política Pública*, Vol. XV, núm. 2, 2006, pp. 229-258.

<sup>15</sup> Max Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 1060-1061.

<sup>16</sup> Joseph A. Schumpeter, (From 1934 English version), *The Theory of Economic Development. An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2002, pp. 87, 98-99.

<sup>17</sup> Eva Kras, *Cultura gerencial México-Estados Unidos*, México, Grupo Editorial Iberoamérica, 1990; de la misma autora, *La administración mexicana en transición*, México, Grupo Editorial Iberoamérica, 2001. Gonzalo Castañeda, *La empresa mexicana y su gobierno corporativo: antecedentes y desafíos para el siglo XXI*, Cholula, Puebla, Universidad de las Américas-Alter Ego, 1998.

<sup>18</sup> Arturo Grunstein, *Consolidados: José Yves Limantour y la formación de Ferrocarriles Nacionales de México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2012.

los ejes de conducción que salían del despacho del director, aspecto que develamos en forma exploratoria para el sector público.

El período que nos interesa analizar arranca en la década de 1950; en ese entonces los consejos de empresas, comisiones y corporaciones del Estado federal mexicano estaban presididos por el Secretario del Patrimonio Nacional e integrados por los representantes de las secretarías y direcciones de otras entidades del sector en donde se desenvolvía la empresa o entidad pública productora de bienes y servicios. Los cargos directivos eran de la confianza del presidente de la República e integraban un tramado de vínculos personales y lealtades políticas que unguían al director general con el poder presidencial dentro de su ámbito, potenciando su sello personal a la gestión.

Estos actores condujeron empresas y organismos públicos que venían siendo creados desde fines del Porfiriato (1876-1911), destacando desde 1908 con Ferronales, empresa que fusionó las principales compañías ferroviarias de capital estadounidense y británico. Durante la Revolución la reforma agraria, las incautaciones llevadas a cabo por Venustiano Carranza desde 1914 y la Constitución de 1917, le dieron amplias facultades al gobierno para intervenir en la economía por motivos de soberanía y política social. Para 1940 la presencia pública se había extendido a la energía, el desarrollo rural, los transportes, comunicaciones y los servicios, situación que en 1946 llevó a crear la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y al año siguiente se expidió la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.<sup>19</sup>

Junto con estos cambios se adoptaron algunos principios que estaban en boga en el ambiente internacional y que eran favorables a la acción estatal. Desde 1948 la Organización de la Naciones Unidas (ONU) estableció el programa de administración pública, finanzas y desarrollo en colaboración con la UNESCO y el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS en inglés), para impulsar la modernización de los aparatos públicos encargados del desarrollo y la reconstrucción. En 1953, por primera vez México asistió a un congreso organizado por IIAS celebrado en Estambul, Turquía, llevando la representación nacional el subsecretario de hacienda, Gabriel Mancera; poco después en 1955 se creó el Instituto de Ad-

<sup>19</sup> José Ayala Espino, (ed.), *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2003, pp. 274-275.

ministración Pública, más tarde Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).<sup>20</sup>

Las experiencias y ajustes normativos de esos años se condensaron en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, que creó la Secretaría del Patrimonio Nacional (SEPANAL) para supervisar el manejo de las empresas y entidades públicas de energía, minería, transporte y manufactura. Esta normatividad fijó el marco de reglas en las que se desarrolló el llamado “desarrollo estabilizador” hasta 1970, cuando el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creándose posteriormente la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y a partir de 1977 la nueva Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN) –que reemplazó a la SEPANAL– con atribuciones sobre las empresas públicas hasta que en 1982 se transformó en la SEMIP.<sup>21</sup>

Dentro de este complejo y sucesivo desarrollo institucional a la larga se fueron diluyendo las responsabilidades en la toma de decisiones y para la década de 1980 los órganos de gobierno de las entidades paraestatales eran considerados más bien como “foros”, que debían reformarse para la planeación, programación, control y evaluación de la administración central. Las EPs mexicanas operaban con relaciones rígidas que impedían un manejo gerencial autónomo,<sup>22</sup> tema sobre el cual entregamos algunos avances.

En 1982 se alcanzó un universo de 1,155 empresas y entidades públicas que empleaban una plantilla de 1,000,169 de personas; en ese entonces el gasto público tenía una presencia en el PIB del orden del 58.5% y la inversión pública participaba con el 12.9%% en el PIB en 1981.<sup>23</sup> La respuesta a esta situación no fue la de transferir habilidades empresariales hacia el sector público sino acentuar el control presupuestal y luego descentralizar. Ante el fracaso de esa estrategia, la opción durante la segunda mitad del sexenio de Miguel

<sup>20</sup> [Sin autor], “El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas”, *Revista de Administración Pública*, Vol. 2, 1956, pp. 66-68. Daniel Escalante Ortega, “El Seminario Internacional de Administración Pública”, *Revista de Administración Pública*, núm. 2, 1956, pp. 21-31.

<sup>21</sup> Marichal, *op. cit.*, p. 17.

<sup>22</sup> Jorge Ruiz Ascencio, “La conducción de la empresa pública en México: papel de los órganos de gobierno”, *Revista de Administración Pública*, núms. 57-58, 1984, pp. 135-141.

<sup>23</sup> Jorge Tamayo, “Las entidades paraestatales en México: Origen, evolución y perspectivas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 82, 1992, pp. 114-124. Ayala, *op. cit.*, cuadro XI, cuadro XII, p. 60.

de la Madrid (1982-1988) fue privatizar, liquidar y fusionar organismos, política que se radicalizó en la administración de Carlos Salinas (1988-1994).<sup>24</sup>

Considerando ese marco, los casos que a continuación analizaremos muestran a los altos ejecutivos públicos desempeñándose en el auge del llamado “Estado empresario”, ambiente en donde debieron combinar las habilidades del político con las del emprendedor en una economía en expansión.

### 3. Un ejecutivo de izquierda en la industria paraestatal

Un primer caso que analizaremos fue parte del despliegue de la intervención, planificación y creación de agencias y empresas públicas para profundizar la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Tal fue la industria de equipos de transporte ferroviario, creada a partir de una propuesta hecha en 1948 por el Banco de México destinada a establecer una fábrica de furgones con el objetivo de superar la incapacidad de transporte de Ferronales y poner límites a la renta de vagones en los Estados Unidos.<sup>25</sup>

El 8 de abril de 1952 fue constituida la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (Concarril), cuyo capital social fue integrado en un 87.5% por Nacional Financiera, el Banco de México y el 12.5% por el sector privado; la planta se ubicó en el núcleo industrial en formación de Ciudad Sahagún, en el estado de Hidalgo, en donde también se asentaron Diesel Nacional (Dina) y Siderúrgica Nacional (Siden), firmas que más tarde unificaron su planeación y programación en el denominado Combinado Industrial Sahagún (CIS).<sup>26</sup> El objetivo de la firma era ser proveedora de Ferronales, y vender sus productos a otras dependencias y empresas como la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, firmas siderúrgicas y a Pemex.<sup>27</sup> En la década de 1960 inició la exportación a los Estados Unidos y América latina y desde la década de 1970 sumó la construcción de trenes

<sup>24</sup> José Juan Sánchez González, “El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana”, *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, núm. 1, 2009, pp. 82-88.

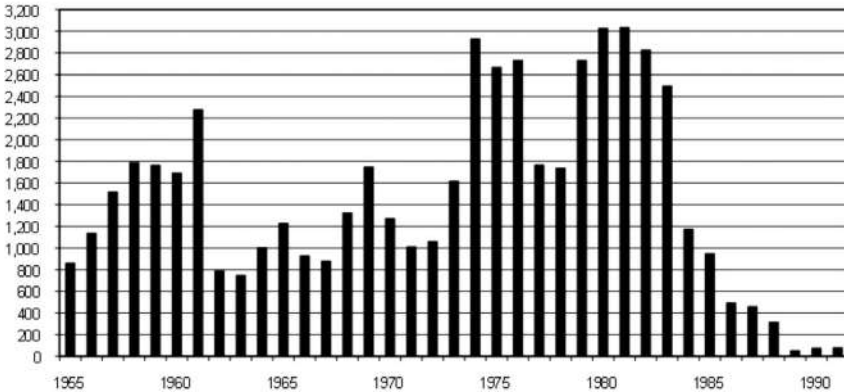
<sup>25</sup> “Informe sobre una planta para la construcción de carros-caja de ferrocarril en México”, AGNM: GR, Caja 55, expediente 12, fojas 1-6.

<sup>26</sup> Ortiz Hernán *op. cit.*, vol. 2, pp. 242-244.

<sup>27</sup> Adrián Escamilla, “Análisis histórico económico del Complejo Industrial Sahagún, 1952-1988: el caso de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril S.A.”, Tesis Licenciado en Economía, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2007, p. 119.

para el Metro de la Ciudad de México. Su trayectoria productiva desde su creación a la privatización se entrega en la gráfica I, en donde se anota la producción total de vagones y otros vehículos ferroviarios entre 1955 y 1991.

**Gráfica I**  
**Producción total de material ferroviario**  
**de Concarril, 1955-1991\***



\* Considera todos los tipos de vehículos, desde furgones, coches de pasajeros hasta coches para trenes de metro.

**Fuente:** Base de datos integrada por los proyectos a cargo del autor: “Innovación, empresa y Estado en México y América Latina: teorías, metodologías y prácticas interdisciplinarias” Programa de Investigación Ciencia y Tecnología, CEIICH-UNAM; “El taller ferroviario y los orígenes de la industria en México y Chile, 1850-1950: un estudio histórico de la transferencia tecnológica y de la innovación” financiado entre 2007 y 2008 por el Fondo Institucional / Ciencia Básica 2006/Clave nro. 52635 del CONACYT; Proyecto de investigación “Movilidad, tecnología y transportes en México: vehículos e infraestructuras en perspectiva histórica y comparada” (Clave IN401510), financiado entre 2010 y 2011 por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Figura clave para el arranque y desarrollo de Concarril fue su primer director general, el abogado Víctor Manuel Villaseñor, destacado intelectual de la posrevolución y de la izquierda mexicana, quien en las décadas de 1920 y 1930 militó activamente en el comunismo junto con Vicente Lombardo Toledano, siendo un ferviente admirador de la Unión Soviética que visitó en la década de 1930. Proveniente de una familia cercana al presidente Madero hizo sus estudios en los

Estados Unidos y después de intentar levantar una alternativa política independiente al régimen político institucional, aceptó el apoyo de un ex compañero de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Miguel Alemán Valdés, primer presidente civil de la posrevolución (1946-52), quien le encargó el proyecto de Concarril y de Ciudad Sahagún. Villaseñor inició una nueva etapa en donde su educación, experiencia política de base, un marxismo moderado cercano a la corriente británica y admiración por el industrialismo soviético los empleó para establecer una nueva industria, mutando de activista a ejecutivo estatal. Dirigió Concarril y el CIS hasta 1970.<sup>28</sup>

### 3.1. Tareas inmediatas: clientes y fuerza de trabajo

Un aspecto clave que Villaseñor debió enfrentar en el inicio del proyecto fue la dependencia de su único cliente, Ferronales, organismo insolvente cuya administración y sindicato eran hostiles debido a que la Constructora cuestionaba los negocios que giraban en torno al arriendo de equipo rodante en los Estados Unidos. Ejemplo de esa actitud se dio el mismo año en que se estableció Concarril, cuando el gerente general de Ferronales viajó a Washington a negociar un crédito con el Export-Import Bank of the United States (Eximbank) por 51 millones dólares para rentar y comprar equipos estadounidenses, a pesar que la Interstate Commerce Commission en mayo de 1952 había aumentado el *per diem* para los vagones que se rentaban a México de 2.05 dólares a 2.75 dólares.<sup>29</sup>

Concarril vino a cuestionar el dominio de los tradicionales proveedores de Ferronales. En septiembre de 1956 visitaron las oficinas de la constructora dos representantes de la firma American Car “*con el objeto aparente*” de hacer una visita a la planta. En las conversaciones que sostuvieron con los ejecutivos de Sahagún, éstos respondieron con evasivas las preguntas sobre producción y contratos porque consideraron que la misión de los representantes consistía en competir en la venta de carros-tanque a Pemex y al Ferrocarril del Pacífico.<sup>30</sup> Para ese entonces Ferronales había determinado que

<sup>28</sup> Vicente Lombardo Toledano y Víctor Manuel Villaseñor, *Un viaje al mundo del porvenir (Seis conferencias sobre la U.R.S.S.)*, México, Publicaciones de la Universidad Obrera de México, 1936. Víctor Manuel Villaseñor, *Memorias de un hombre de izquierda*, 2 vols., México, Grijalbo, 1976. Jorge Fuentes, “La impronta engelsiana en la formación de la intelectualidad comunista”, *El comunismo: otras miradas desde América Latina*, México, UNAM, CEIICH, 2007.

<sup>29</sup> Escamilla, *op. cit.*, pp. 131-132.

<sup>30</sup> Bitácora de actividades de la CNCF, 4 a 29 de septiembre de 1956. AGNM: CNCF, Caja 84, expediente 1/2/155”55”/2.

no pagaría de contado los 6.5 millones de dólares por un contrato con Concaril, razón por la cual la Constructora debió suscribir un préstamo a diez años,<sup>31</sup> es decir además de enfrentar a los competidores debía financiar a su mayor y desleal cliente.

Otro mercado potencial era Pemex, sin embargo entre las empresas estatales no había canales de comunicación ni normas que las obligaran a contratar o a conocer sus capacidades, inconsistencia vital en las políticas de ISI. Por esta razón Villaseñor hizo tempranas gestiones para aprovechar la capacidad instalada que no podía usar completamente con Ferronales. A fines de 1955 informó a Antonio J. Bermúdez, director general de Pemex, que la planta había iniciado su producción y que casi un año antes se habían comunicado con la petrolera para estudiar la posibilidad de fabricar carros-tanque. Pero la petrolera no le había proporcionado información sobre el tipo de unidades ni se había llegado a una conclusión definitiva; Villaseñor agregó:

Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, como indudablemente es del conocimiento de usted, no es una empresa creada con fines comerciales, sino que fue constituida por el Gobierno de México con el propósito de dotar al país de una nueva industria destinada a prestar cooperación a la red nacional de ferrocarriles, en la solución a su problema de transporte y de crear condiciones de creciente independencia con respecto al extranjero.<sup>32</sup>

Este mensaje exponía las paradojas de las empresas públicas: no tenían fines de lucro, pero sí debían buscar mercados, clientes, financiamiento y tener costos competitivos para cumplir con fines técnicos y de independencia económica. Y además debían competir con la importación, ya que a pesar del declarado nacionalismo del director de la petrolera, Villaseñor le hizo saber a Bermúdez que se había enterado que Pemex estudiaba comprar centenares de carros-tanques a una empresa extranjera, e incluso se proyectaba establecer una planta armadora en México. Con mucho tino le expresó "*Ignoro qué veracidad pueda tener esta información*" y pidió una entrevista para exponerle las potencialidades de Concaril. Al año siguiente, recibió las especificaciones para vagones tanque,

<sup>31</sup> Memorandum, "Estado actual del financiamiento del tercer lote", 17 de febrero de 1956. AGNM: CNCF, Caja 84, expediente 1-2/2/155"56"61"/1.

<sup>32</sup> Víctor Manuel Villaseñor a Antonio J. Bermúdez, director general de Petróleos Mexicanos, México, D. F., 15 de diciembre de 1955. AGNM: CNCF. Caja 84, expediente 23/138"55"/39.



aunque las negociaciones se extendieron,<sup>33</sup> y los contratos habrían de esperar.

Un tema no menor fue que Concarril quedó fuera del control del sindicato ferrocarrilero, ya que el contrato de trabajo pasó a ser manejado por el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares, no muy interesado en calificar industrialmente a una mano de obra de origen rural, base social del emprendimiento. Como solución Villaseñor recurrió a fuentes externas: en 1953 contrató al ingeniero estadounidense Norman Shipley, quien se había jubilado como gerente de la *American Car and Foundry* en Madison, Illinois. Shipley implantó la línea de producción, las normas y calidades de la Association of American Railroads (AAR) para manufacturar los vagones, ya que se intercambiarían con los ferrocarriles norteamericanos. También entrenó a los ingenieros y trabajadores mexicanos, llevando a cabo “*la metamorfosis de muchachos mineros y campesinos, en bisoños trabajadores industriales*”.<sup>34</sup>

### 3.2. Absorbiendo tecnología y exportando vagones

Constructora en los años posteriores buscó diversificar sus clientes para aprovechar la capacidad productiva instalada y tonificar sus finanzas, porque Ferronales mantuvo la renta de vagones en los Estados Unidos y carecía de financiamiento. Esa situación impulsó la exportación a los Estados Unidos desde la década de 1960, a la vez que Villaseñor buscó socios en Europa para producir nuevos tipos de material; para los vagones de carga se debían seguir las normas de AAR pero para los coches de pasajeros buscó la asesoría europea. A mediados de 1958 Villaseñor preparó un viaje a Europa, con el apoyo de las embajadas mexicanas en Francia e Inglaterra, que establecieron un primer contacto con firmas de equipos a fin de asociarse en la construcción de 300 coches de pasajeros, que debían manufacturarse en partes y ensamblarse en México.<sup>35</sup> La búsqueda de fuentes de aprendizaje industrial era un imperativo para ir incorporando paulatinamente materiales nacionales,<sup>36</sup> pero habría que

<sup>33</sup> Víctor Manuel Villaseñor a Departamento Central de Materiales de Petróleos Mexicanos, México D.F., 26 de enero de 1956. c.c.p. Antonio J. Bermúdez director general de Petróleos Mexicanos. AGNM: CNCF, Caja 84, Expediente 23/138°55°/39, caja 84.

<sup>34</sup> Villaseñor, *op. cit.*, pp. 207, 211.

<sup>35</sup> Víctor Manuel Villaseñor a René Espinosa Olvera, Embajada de México, París., Francia, México D.F., 13 de junio de 1958. AGNM: CNCF, Caja 162, expediente 32/038 “58°/2-19, 1958.

<sup>36</sup> Víctor Manuel Villaseñor a Pablo Campos Ortiz, Embajador de México en Inglaterra. Londres, México D.F., 15 de mayo 1958. AGNM: CNCF, Caja 162, expediente 32/038 “58°/2-19 1958.

esperar hasta las siguientes décadas cuando el transporte urbano e interurbano ofreció un nuevo mercado.

### **3.3. El gerente versus al cacique: inestabilidad y cambios productivos**

En 1970 Villaseñor dejó el cargo de director general del CIS y la Constructora empezó a experimentar una rotación en sus cuadros directivos en sintonía con el ciclo político abierto por el gobierno de Luis Echeverría, quien desplazó a algunos de los grupos y figuras que desde la década de 1950 venían administrando el aparato público. Entre 1970-71 el CIS fue dirigido por el ex director de Pemex, Jesús Reyes Heróles, entre 1972 y 1975 por Emilio Krieger y de 1975 a 1976 por Gonzalo Martínez Corbalá.<sup>37</sup>

Echeverría en 1970 nombró a Villaseñor como director general de Ferronales con el encargo de mejorar su rendimiento e integrarlo con Concarriil, encomienda que lo enfrentó al poder del sindicato ferrocarrilero, opuesto a su gestión en Sahagún. Este sindicato se caracterizaba desde sus orígenes por una baja productividad y unir sus intereses corporativos al desempeño de Ferronales, siendo la figura beligerante el líder sindical Luis Gómez Zepeda (o "Gómez Z"), quien le presentó una cerrada oposición, en un ambiente de graves accidentes y sabotajes que llevaron a renunciar a Villaseñor en 1973, siendo entregada la dirección de la ferroviaria a Gómez Z. A partir de ahí hubo una mala relación con Concarriil y Villaseñor denunció que el sindicato ferrocarrilero y su líder mantenían un boicot contra la Constructora.<sup>38</sup> Pero más no pudo hacer, Villaseñor falleció de causas naturales en 1981; en la lucha entre el gerente y el cacique sindical ganó este último.

De fondo, Concarriil pagó las consecuencias políticas del nuevo gobierno. Luis Echeverría asumió como ejecutivo federal en 1970 enfrentando un descontento social creciente, logrando el apoyo de los núcleos originarios del sindicalismo corporativo como los ferrocarrileros y petroleros, además de sectores intelectuales. En ese marco en 1972 fue nombrado como director del CIS, Emilio Krieger Vázquez, abogado y maestro de la Facultad de Derecho de la UNAM quien se había destacado por la defensa de los principios de la Constitución de 1917, del nacionalismo revolucionario y en 1968

<sup>37</sup> Escamilla, *op. cit.*, p. 116.

<sup>38</sup> Escamilla, *op. cit.*, p. 229. Villaseñor, *op. cit.*, vol. 2, pp. 402-471.

defendió a los detenidos por el movimiento estudiantil, en especial a Heberto Castillo.<sup>39</sup> Con Krieger se repitió la situación de Villaseñor, crítico al régimen pero leal al nacionalismo revolucionario y al aparato estatal, sin embargo por las contradicciones del régimen político, Krieger apoyó la creación de un comité de fábrica en Concarriil que generó un gran desafío al sindicato minero y al gobierno.<sup>40</sup>

### 3.4. Diversificación, innovación y camino a la privatización

A pesar de las inestabilidades, la década de 1970 fue de diversificación para Concarriil. Con el aval del Secretario del Patrimonio Nacional, Horacio Flores de la Peña, en 1972 se iniciaron los estudios para producir carros tanque y trenes para el Metro de la Ciudad de México. Se envió a Francia una comisión para estudiar la construcción de carros de Metro en Sahagún y años más tarde se inició la producción, pero también se empezaron a registrar pérdidas en el balance contable. Los problemas financieros se agravaron por la inestabilidad macroeconómica, reducción de la demanda del gobierno, baja en la productividad con aumento en los salarios y en el número de trabajadores. A esto se sumó en 1976 la devaluación que incrementó la deuda.<sup>41</sup>

La gestión de Villaseñor se había caracterizado por un balance equilibrado, una baja utilización de la capacidad instalada y cambios tecnológicos parciales más que innovaciones. La Constructora presentó rigidez en las líneas de producción, hasta que a mediados de la década de 1970 la diversificación impulsó el cambio tecnológico en su producción y establecer equipos de ingenieros para trabajar en la investigación y desarrollo de tecnologías. Desde 1982 asumió proyectos de coches de pasajeros, trenes de rodamiento férreo para el Metro de la Ciudad de México, contenedores e incluso se estudiaron las necesidades de transporte colectivo en varias ciudades. Para establecer una línea de innovación consistente se firmó con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) un contrato de riesgo compartido a fin de desarrollar el tren ligero destinado a la Ciudad de México y a Guadalajara, Jalisco.<sup>42</sup> Para escalar en esa

<sup>39</sup> Emilio Krieger, *En defensa de la constitución: violaciones presidenciales a la Carta Magna*, México, Grijalbo, 1994.

<sup>40</sup> Novelo y Urteaga, *op. cit.* Bracho, *op. cit.*, pp. 321-344.

<sup>41</sup> Escamilla, *op. cit.*, pp. 116-117, 119-120, 220, 223-225.

<sup>42</sup> Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (CNCF), *Informes de labores correspondientes a los años 1986 y 1987*, México, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, 1987, pp. 15, 24.

estrategia en 1987 se firmó un convenio general de colaboración con el Grupo Protexa de Monterrey para vender los productos, tanto en México como en el extranjero.<sup>43</sup> No obstante, en ese entonces se registraba una disminución en el uso de su capacidad instalada, según se indica en la tabla 1, siendo notable la baja en su línea de producción de vagones de carga.

**Tabla 1**  
**Uso de la capacidad instalada de Concarril por líneas de producción, 1982-86**

Líneas de producción	1982	1983	1984	1985	1986
Coches de Metro	100%	67%	92%	67%	45%
Carros de carga	90%	100%	50%	50%	30%
Carros de pasajeros y otros productos	80%	100%	90%	64%	53%
Promedio general	90%	90%	64%	53%	35%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (CNCF), *Informes de labores correspondientes a los años 1986 y 1987*, México, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, 1987, p. 12.

Esto último encontraba su explicación en varios fenómenos, siendo el más importante el hecho de que en la década de 1980 se dio un cambio estructural en el sector transportes y en la demanda de Concarril, al disminuir los vagones de carga e incrementarse los equipos para pasajeros, tanto urbano como interurbano. La paulatina apertura de la economía mexicana, la reducción del número de paraestatales y la más estrecha integración comercial con América del Norte desde el gobierno de Carlos Salinas llevaron a la privatización de Concarril, que en 1992 fue vendida a la corporación canadiense Bombardier.<sup>44</sup>

#### 4. Un reformador en el petróleo y en la política

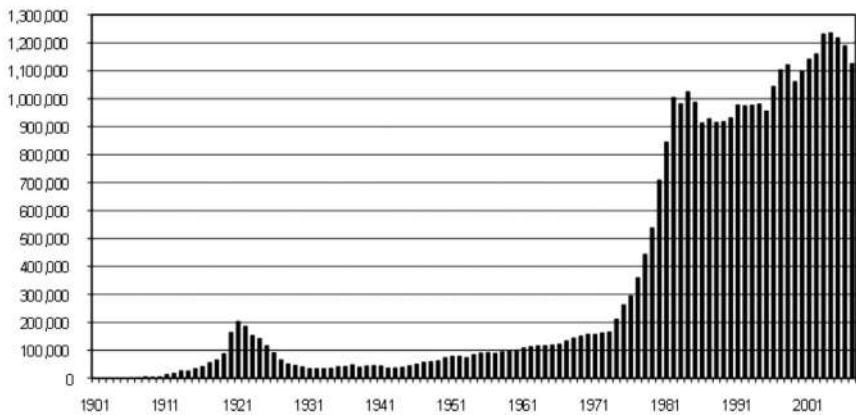
Después de la expropiación petrolera de 1938 y de la creación de Pemex, la producción de crudo demoró alrededor de una década en recuperarse (ver gráfica II) y tras ello se orientó al abastecimiento del

<sup>43</sup> *Ibid.*, pp. 12-13, 20.

<sup>44</sup> Banco de México, *Informe Anual del Banco de México sobre la situación económica del país a que se refiere la fracción XII del artículo 25 de la Ley Orgánica de la institución*, México, Banco de México, 1993, p. 57.

mercado interno, siguiendo los lineamientos del nacionalismo económico que habían adquirido coherencia durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-40). Para esto se borró la organización y la tradición empresarial de las compañías estadounidenses, británicas y holandesas con el fin de establecer una agencia productora de crudo para el mercado interno, creándose Pemex como organismo dependiente del gobierno federal, sin autonomía para nombrar sus directivos, determinar los precios y establecer alianzas internacionales.

**Gráfica II**  
**Producción de petróleo crudo en México, 1901-2007**  
**(Miles de barriles por año)**



**Fuente:** Elaboración propia de los años de 1901 a 1937 con datos de Ángel De la Vega Navarro, *La evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición de México*, México, UNAM-Programa Universitario de Energía, 1999. Cuadro I-1, p. 55, y para los años de 1938 a 2007 con Petróleos Mexicanos (PEMEX), *Anuarios estadísticos*, México, Petróleos Mexicanos [varios años].

Los límites de esa estrategia y organización se convirtieron en problemas evidentes durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz (1964-70), cuando el desafío para lograr mayor crecimiento obligó a incrementar la transformación del petróleo, establecer una política tecnológica en un sector estratégico de la economía y crear un clima de confianza tanto para la inversión nacional como extranjera.<sup>45</sup> Para impulsar esas directrices fue nombrado como director general de Pemex, el abogado Jesús Reyes Heróles, quien ejerció el cargo de 1964 a 1970 y llevó a cabo las reformas institucionales y tecnológicas que

<sup>45</sup> Ortiz Mena, *op. cit.*, pp. 74, 78, 194-195.

permitieron establecer la plataforma productiva que convirtió a México en un importante exportador.

Reyes Heróles nació en Tuxpan, Veracruz, en 1921 y falleció en 1985. Se tituló como abogado en la UNAM, siendo profesor de la misma y también del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Participó en el Comité Ejecutivo Nacional y en el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido en donde desempeñó diferentes puestos desde 1939 cuando era Partido de la Revolución Mexicana. Inició su carrera como secretario particular de su entonces líder, Heriberto Jara Corona; en el gobierno se desempeñó como asesor de la Secretaría del Trabajo, secretario general del Instituto Económico de Ferronales, asesor del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, asesor de la campaña presidencial de Adolfo López Mateos, subdirector técnico general del Instituto Mexicano del Seguro Social y diputado federal por Veracruz.<sup>46</sup>

#### 4.1. Estableciendo alianzas y asumiendo tareas complejas

Reyes Heróles es considerado en el PRI como su mayor ideólogo, ya que unificó la visión histórica con la institucionalidad del régimen y llevó a cabo la reforma política de 1977.<sup>47</sup> Contaba con la solidez intelectual y la experiencia política para movilizar un amplio bloque de recursos al interior de la petrolera, buscando el apoyo de un grupo de ingenieros que participó en la expropiación, la llamada “generación de 1938”. Figuras relevantes de ese grupo fueron Francisco Inguanzo, quien colaboró con Reyes Heróles y con su sucesor, Antonio Dovalí Jaime, director de Pemex entre 1970 y 76; también destacó Héctor Lara Sosa uno de los principales impulsores de la industria de refinación en México. Este grupo seguía los principios trazados por Antonio J. Bermúdez, director general de Pemex entre 1946 y 1958, de lograr la autosuficiencia en hidrocarburos, exportaciones marginales y una explotación “técnicamente racional” de los yacimientos,<sup>48</sup> es decir aislarse del mercado internacional para seguir el crecimiento nacional.

<sup>46</sup> Lourdes Celis, *La industria petrolera en México. Una crónica I. De los inicios a la explotación*, México, Petróleos Mexicanos, 1988, p. 381.

<sup>47</sup> Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, 3 vols., México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

<sup>48</sup> Rebeca De Gortari Rabiela, “El IMP, Pemex y las reservas en la definición de la política petrolera, 1976-1981”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 57, núm. 2, 1995, pp. 57-69. Isidro Morales, Cecilia Escalante y Rocío Vargas, *La formación de la política petrolera en México, 1970-1986*, México, El Colegio de México, 1988, pp. 54-55. Marco Cupolo, *Petróleo y política en México y Venezuela*, Caracas, Equinoccio-Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, 1996, p. 100. Sobre las ideas de Bermúdez véase Antonio J. Bermúdez, *La política petrolera mexicana*, México, Mortiz, 1976.

Reyes Heróles consideró que Pemex debía lograr cierta autonomía para cuantificar reservas, establecer sus ritmos de explotación, manejar sus finanzas y controlar su fuerza de trabajo, todo a fin de poder ampliar la base de explotación, promover la exploración y lograr una capacidad tecnológica nacional.<sup>49</sup> Para lograr esas metas impulsó la exploración, perforación y geología; la extracción de crudo continuó en los campos conocidos y se avanzó hacia regiones de potencial petrolero en Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, el Istmo de Tehuantepec y Campeche e incluso se incursionó en las costas del Pacífico.<sup>50</sup>

Lo anterior fue un esfuerzo de envergadura para responder al crecimiento económico, logrando que la producción petroquímica de Pemex aumentara 24% durante 1966 con respecto a 1965, al entrar en operaciones la planta de dodecibenceno de Madero y las de etileno y polietileno en Reynosa, Tamaulipas.<sup>51</sup> También en 1966 puso en marcha el primer sistema de computación en la empresa al iniciar su operación una computadora IBM en el centro administrativo de la Ciudad de México, que se amplió entre 1969 y 1970 con un centro de proceso en Reynosa, Tamaulipas, y otro en Coatzacoalcos, Veracruz.<sup>52</sup> Ello por lo demás como parte de un proceso general de modernización de las grandes empresas públicas y privadas mexicanas.<sup>53</sup>

El esfuerzo llevado a cabo en el sexenio de Díaz Ordaz dio frutos en el subsuelo de Chiapas, Tabasco y Campeche en donde se encontraron grandes yacimientos que ampliaron la capacidad productiva mexicana y sostuvieron una política de mayor aliento. Pero al llegar Echeverría a la presidencia, Reyes Heróles dejó el cargo y asumió por breve tiempo la dirección de Ciudad Sahagún, hasta que en 1972 fue llamado para encabezar el Comité Ejecutivo Nacional del PRI.

## **5. Autonomía tecnológica y empresa trunca: el Instituto Mexicano del Petróleo**

Reyes Heróles con el fin de abordar tareas más complejas en exploración y petroquímica, presentó un proyecto de ley al presidente

<sup>49</sup> Gortari, *op. cit.*, p. 63.

<sup>50</sup> Víctor Ruiz Naufal, *La industria petrolera en México. Una crónica II. Gestión y consolidación de Petróleos Mexicanos (1938-1970)*, México, Petróleos Mexicanos, 1988, p. 404.

<sup>51</sup> Petróleos Mexicanos (PEMEX), *Memoria de labores 1966*, México, Petróleos Mexicanos, 1967, pp. 17-18.

<sup>52</sup> Ruiz Naufal, *op. cit.*, pp. 388-389.

<sup>53</sup> Bernardo Bátiz-Lazo y Thomas Haigh, "Engineering Change in Mexico: the adoption of computer technology at Grupo ICA (1965-1971)", *MPRA, Paper 20339*, 2009.

Díaz Ordaz para crear un organismo que apoyara a la paraestatal en ese campo. El 23 de agosto de 1965 se expidió el decreto presidencial que fundó el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), organismo descentralizado, de interés público, de carácter preponderantemente técnico, educativo y cultural. Sus instalaciones se ubicaron al norte de la Ciudad de México (Eje Central Lázaro Cárdenas Norte 152, Colonia San Bartolo Atepehuacan, Delegación Gustavo A. Madero). Pero para ese entonces habían pasado 27 años desde la expropiación de las compañías extranjeras y el aislamiento de México del mercado internacional alejó a Pemex de los desarrollos de tecnología. Distinto a la conducta de las corporaciones petroleras internacionales que mantuvieron la inversión en investigación y desarrollo, ampliaron sus capacidades de refinación y petroquímica con innovaciones propias o en alianza con otras firmas. Pemex mantuvo una visión autárquica.<sup>54</sup>

La creación del IMP posibilitó el auge de la producción petrolera en las décadas de 1970 y 1980, y para la década de 1990 cubría casi todos los aspectos de la industria, con más de 40 procesos de transformación industrial, algunos exportados y el índice de patentes por institución más alto del país.<sup>55</sup> Al Instituto le fueron asignadas cinco tareas: 1) investigación básica y aplicada; 2) desarrollo de disciplinas de investigación básica y aplicada; 3) formación de investigadores; 4) difusión de los desarrollos científicos y su aplicación en la técnica petrolera, y 5) capacitación de personal obrero que pudiera desempeñar labores en el nivel subprofesional de las industrias petrolera y petroquímica.<sup>56</sup> Esas tareas las brindaría sin perseguir fines de lucro, principio expuesto por Reyes Heróles en 1968 ante el

<sup>54</sup> A este respecto véase: Joost Jonker, y Jan Luiten van Zanden, *A History of Royal Dutch Shell*, vol. 2., Oxford, Oxford University Press, 2007. James Bamberg, *British Petroleum and Global Oil, 1950-1975: The Challenge of Nationalism*, Cambridge, Cambridge University, 2000.

<sup>55</sup> Miguel Wionczek, Gerardo Bueno y Jorge E. Navarrete, *La transferencia internacional de tecnología. El caso de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 148. C. Escobar, y R. Cassaigne, "El papel de las entidades gubernamentales y la industria paraestatal en el desarrollo tecnológico de México", *Aspectos tecnológicos de la modernización industrial de México*, México, Academia de la Investigación Científica, Academia Nacional de Ingeniería, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 215, 233. Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), *Informe de actividades en el año de 1990*, México, IMP, Depto. de Información y Difusión, 1990, p. 3. Jaime Aboites, José M. Domínguez y Tomás Beltrán, *La tríada innovadora: investigación y desarrollo en catálisis: la experiencia del Instituto Mexicano del Petróleo*, México, Siglo XXI, Instituto Mexicano del Petróleo, 2004, p. 10. Guillermo Guajardo, "Lecciones sobre cambio tecnológico e institucional en la investigación y desarrollo del petróleo en México", en José Luis Calva (coord.) *Agenda para el desarrollo, Volumen 8 política energética*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, 2007, pp. 138-155.

<sup>56</sup> Morales, Escalante y Vargas, *op. cit.*, p. 31. Wionczek, Bueno y Navarrete, *op. cit.*, p. 158.



Consejo Directivo al definir al IMP como una *“Institución no lucrativa que cuenta con el respaldo de Pemex”*.<sup>57</sup> Al igual que Villaseñor con Concaril, sin buscar el lucro debían cubrirse las necesidades de una actividad y de una empresa pública –Pemex– que estaba inserta en el mercado nacional como productor e internacional como comprador de tecnología y de servicios de ingeniería. Esta decisión bloqueó la posibilidad de que el IMP tuviera una transparente relación comercial con la petrolera, aspecto que repercutiría en el futuro.

En otro plano el nuevo centro planteó desafíos al esquema tradicional de la actividad petrolera mexicana. En 1969 el ingeniero Antonio Dovalí, director del IMP, señaló que el Instituto debía crecer más rápido en su capacidad y servicios, criterio contrario al de Reyes Heróles, quien consideraba que Pemex tenía varios renglones en donde crecer, aunque el Instituto no debía expandirse más rápido.<sup>58</sup> Este criterio, conservador, limitó la fase de arranque y crecimiento de las capacidades del IMP y tras la llegada al gobierno de Echeverría fueron sostenidas por el ingeniero Bruno Mascanzoni, quien asumió el cargo de director general del Instituto y en 1971 afirmó que la tendencia futura sería *“más que seguir extendiéndose y diversificándose, será la de concentrarse y profundizar más aquellos temas que por sus características ofrezcan más importancia para la industria petrolera y mayores probabilidades de éxito en su prosecución”*.<sup>59</sup>

### 5.1. Verticalismo directivo y anulación de la iniciativa

En los primeros años la dirección del Instituto quedó a cargo de ingenieros de Pemex, quienes contaban con la experiencia práctica en los campos de explotación y refinerías. El Instituto se ajustó a una pauta “espejo” de la organización de Pemex, pero también migraron las rutinas industriales contrarias a las de un centro de desarrollo tecnológico, según lo revelan varios testimonios de esos primeros años: *“Había una jerarquía muy precisa y una cadena de mando muy establecida... [la] estructura se componía del director, los subdirectores, los jefes de departamento y la tropa”*.<sup>60</sup> Esta visión de los ingenieros como “tropa” reflejaba la estructura y los hábitos de un

<sup>57</sup> Acta de la séptima sesión del H. Consejo Directivo del Instituto Mexicano del Petróleo, 6 de septiembre de 1968. Archivo Histórico IMP, módulo 1, caja 14.

<sup>58</sup> Acta de la novena sesión del consejo directivo del IMP, 23 de septiembre de 1969. Archivo Histórico IMP, módulo 1, caja 14.

<sup>59</sup> Acta de la décima segunda sesión del consejo directivo del IMP, 30 de diciembre de 1970. Archivo Histórico IMP, módulo 1, caja 14.

<sup>60</sup> Entrevistas a personal del IMP, México, D.F., Octubre de 2003.

organismo en donde el personal calificado trabajaba sometido a una jerarquía cuasi-militar, que no premiaba la iniciativa y lo que es peor, no se consideraban científicos y tecnólogos que competían por nuevos desarrollos. Esta lógica de comando se complementaba con una relación jerárquica, “*Mi subdirector...me llamaba a mí como llamaba a cualquiera de la infantería para ver cómo iban los asuntos*”. Este esquema empezó a ser cuestionado al incrementarse la complejidad de la organización, ya que a partir de 1972 se crearon nuevas unidades, creció el personal y el número de proyectos por lo que “*no podía de ninguna manera comunicarse con tantas personas*”.<sup>61</sup> Dicho crecimiento de personal acompañó el mayor número de proyectos (ver tabla 2).

**Tabla 2**  
**Proyectos de plantas petroquímicas en México, 1970-1995**

Proyectos	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Total de proyectos en México (Pemex y otras empresas)	46	82	13	85	44	64
Número de proyectos de PEMEX	28	64	63	68	35	54
Número de proyectos en los que participaba el Instituto Mexicano del Petróleo	4	9	32	35	14	12

**Fuente:** Elaboración propia a partir de [Sin autor], “HPI Construction Boxscore”, *Hydrocarbon Processing* (mes de octubre de los años 1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995).

La mayor actividad del Instituto en explotación, exploración e ingeniería de proyectos de plantas siguió la expansión de la explotación y transformación petrolera (ver gráfica II); en 1985 se alcanzaron los mayores niveles en proyectos de plantas petroquímicas (tabla 2).

La sintonía con las necesidades más apremiantes de Pemex se dio durante la gestión del ingeniero Bruno Mascanzoni como director general (1971-78), cuando se comercializaron los primeros resultados e iniciaron proyectos en asociación con empresas extranjeras.

<sup>61</sup> Entrevistas a personal del IMP, México, D.F., Octubre de 2003.

Sin embargo, de acuerdo a Domínguez y Zavala<sup>62</sup> en la década de 1970 el IMP no enfatizó en la ciencia básica sino en las aplicaciones sin generar innovaciones significativas. Esto se debió a la relación subordinada a Pemex que concibió al Instituto como un nicho de soluciones baratas e inmediatas, en cambio con el desarrollo de la ciencia básica habría incrementado tanto los costos como la autonomía del Instituto.

Más grave fue la llegada de Jorge Díaz Serrano como director general de Pemex, quien se enfrentó a la generación de 1938 –de la cual Mascanzoni era parte– siendo cuestionado el IMP en el cálculo de reservas. En 1977 en la primera sesión del consejo directivo del Instituto presidida por Díaz Serrano, al comentar el informe presentado por Mascanzoni le indicó que en el pasado la colaboración no había sido muy satisfactoria y había discrepancias en el cálculo de las reservas petroleras.<sup>63</sup> Este enfrentamiento también impidió crear una empresa de catalizadores, opción que fue planteada en 1977 –un año después de entregar su primer catalizador exitoso– por Mascanzoni ante el consejo directivo, decisión que quedó en espera. En 1978 Mascanzoni se retiró del cargo de director general del IMP y un año más tarde falleció.

Esta última idea de hacer una empresa de catalizadores fue reflotada por otros directores, hasta que en 1984 fue rechazada por la entonces SEMIP, que consideró que esa actividad desvirtuaría los objetivos para los cuales fue creado el Instituto, es decir los de investigación, desarrollo y servicios.<sup>64</sup> La solución a este bloqueo en los años siguientes fue lo que Aboites, Domínguez y Beltrán<sup>65</sup> denominaron “la tríada innovadora” conformada para el desarrollo de catalizadores integrados por Pemex-IMP-Firmas internacionales para abastecer el sistema de refinación que, sin embargo fue desfavorable para el Instituto porque obtuvo retornos financieros muy bajos.

<sup>62</sup> Nicolás Domínguez y Yadira Zavala, “Investigación y desarrollo tecnológico en la industria petrolera mexicana”, en: F. Colmenares; F. Barbosa; y N. Domínguez (Coords.), *PEMEX: Presente y Futuro*, México, Editorial Plaza y Valdés, 2008.

<sup>63</sup> Acta de la sesión XXVII del consejo directivo del IMP, 25 de enero de 1977. Archivo Histórico IMP, módulo 1, caja 14.

<sup>64</sup> Guajardo, *op. cit.*

<sup>65</sup> Aboites, Domínguez y Beltrán, *op. cit.*

## **Conclusiones: el Estado empresario trunco**

Las trayectorias que hemos analizado a grandes rasgos, nos ofrecen otra ruta para entender los caminos hacia la privatización, dados no sólo por imperativos ideológicos de hacer predominar al mercado por sobre el Estado sino por la incapacidad para reformar un amplio inventario de actividades complejas que carecían de los atributos de empresa o que nunca pudieron adquirirlos. También muestran que la noción de mercado y de eficacia estaba matizada por la centralidad que tenía el aparato público tanto para conducir el crecimiento como para reproducir la dirigencia política. Para la década de 1980 muchas empresas del Estado federal presentaban rigidez organizacional, lo que se agravaba porque los contratos laborales privilegiaban más el número de puestos que las calificaciones técnicas y productividad, por lo tanto los altos directivos no podían enfrentar las turbulencias de los cambios institucionales y la dinámica de un mercado interno en expansión y de mayor complejidad.

Un aspecto de fondo era la tensión entre el gerente y el cacique sindical, uno controlando el capital, los factores de producción y relacionándose con el mercado, y el otro dominando la fuerza de trabajo indispensable para la economía y el sistema político de la época, en donde la balanza se inclinaba por las lealtades y no por los méritos de productividad. Una variación a esa contraposición se puede encontrar en el caso del IMP, en donde el menor control sindical sobre los niveles profesionales y sub-profesionales permitió implantar una gerencia vertical a cargo de los ingenieros de Pemex.

Para la década de 1970 dentro del Estado mexicano los gerentes y directores generales empezaron a ser desplazados por un ascendente grupo de tecnócratas, a la vez que el aumento en la complejidad de las tareas y de los factores demandaba nuevos sistemas de dirección, no bien proveídos por el Estado federal. Una generación de economistas empezó a arribar en la década de 1980, sin transformar a las paraestatales en empresas competitivas, sino en enfatizar en las metodologías de planificación, presupuesto y coordinación mediante la Secretaría de Hacienda, SEMIP y SPP.

El resultado fue un “Estado empresario trunco”, el cual era evidente cuando en 1982 Barenstein señaló que un verdadero Estado empresario en México estaba en conformación, porque todavía era controlado y dirigido con un instrumental y criterios del gobierno central,

siendo necesario formar “empresarios públicos”.<sup>66</sup> Nuestra investigación si bien confirma esa idea, también señala que había un problema de fondo: antes de formar empresarios paraestatales tendría que haberse dado una separación entre la formación y gestión de los cuadros directivos con la reproducción política, opción que nunca su quiso tomar y en cambio se prefirió privatizar. Y esto se dio porque las EPs y entidades fueron creadas de una determinada forma en su organización, personal y cultura directiva, que las conducían mucho antes de la crisis económica de 1982 (cuyos efectos justificaron la posterior privatización), hacia un Estado empresario trunco. La responsabilidad y el desenlace residieron en el gobierno central. En vez de tomarse el largo (pero sofisticado) camino de reformar y cambiar, se prefirió la venta del patrimonio público sin un diseño estratégico de mantener y reformar determinadas EPs; ¿no habría sido más positivo para el desempeño futuro de la economía mexicana un proceso de poda selectiva de EPs, acompañado de una reforma del Estado central y de las EPs, en vez de una venta indiscriminada? La pobreza de los resultados de la conducción estatal y la falta de competitividad de la economía mexicana parecen indicar las dimensiones de la decisión.

## Fuentes y Bibliografía

### Archivos

AGNM: CNCF: Archivo General de la Nación, México, Ciudad de México. Grupo documental Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril.

AGNM: GR: Archivo General de la Nación, México, Ciudad de México. Grupo documental Gonzalo Robles.

Archivo Histórico IMP: Instituto Mexicano del Petróleo, Ciudad de México. Archivo General, Dirección General/Archivo Histórico. Esta información fue consultada como parte de las actividades del proyecto a cargo del autor “Innovación, empresa y Estado en México y América Latina: teorías, metodologías y prácticas interdisciplinarias”, vigente entre 2003 y 2006 en el Programa de Investigación Ciencia y Tecnología del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México (CEIICH-UNAM). Se revisó el archivo de concentración conocido

<sup>66</sup> Barenstein, *op. cit.*, p. 177.

como “Camarones”, bodega ubicada en la delegación Azcapotzalco en la Ciudad de México (Bodega de Camarones del IMP, ubicada en Poniente 44, No. 3612, Col. San Salvador Xochimanca, Delegación Azcapotzalco, D.F.).

## **Base de datos**

Base de datos integrada por los proyectos a cargo del autor:

“Innovación, empresa y Estado en México y América Latina: teorías, metodologías y prácticas interdisciplinarias”, vigente entre 2003 y 2006 en el Programa de Investigación Ciencia y Tecnología, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México (CEIICH-UNAM).

“El taller ferroviario y los orígenes de la industria en México y Chile, 1850-1950: un estudio histórico de la transferencia tecnológica y de la innovación” financiado entre 2007 y 2008 por el Fondo Institucional / Ciencia Básica 2006 (Clave No. 52635) del CONACYT.

“Movilidad, tecnología y transportes en México: vehículos e infraestructuras en perspectiva histórica y comparada” Proyecto de investigación (Clave IN401510), financiado entre 2010 y 2011 por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México.

## **Entrevistas**

Conducidas por el autor en octubre de 2003 a personal de ingenieros y doctores del Instituto Mexicano del Petróleo en su sede de la Ciudad de México como parte del proyecto “Tecnología, innovación y política en América Latina” vigente entre 2003 y 2006 en el CEIICH-UNAM.

## Referencias bibliográficas

- Aboites, Jaime; José M. Domínguez y Tomás Beltrán, *La tríada innovadora: investigación y desarrollo en catálisis: la experiencia del Instituto Mexicano del Petróleo*, México, Siglo XXI, Instituto Mexicano del Petróleo, 2004.
- Alonso, Antonio, *El movimiento ferrocarrilero en México, 1958/1959*, México, Ediciones Era, 1986.
- Ayala Espino, José (ed.), *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2003.
- Babb, Sarah, *Managing Mexico: economists from nationalism to neoliberalism*, Princeton, Princeton University, 2001.
- Bamberg, James, *British Petroleum and Global Oil, 1950-1975: The Challenge of Nationalism*, Cambridge, Cambridge University, 2000.
- Banco de México, *Informe Anual del Banco de México sobre la situación económica del país a que se refiere la fracción XII del artículo 25 de la Ley Orgánica de la institución*, México, Banco de México, 1993.
- Barenstein, Jorge, *La gestión de empresas públicas en México*, México, CIDE, 1982.
- Bátiz-Lazo, Bernardo y Thomas Haigh, "Engineering Change in Mexico: the adoption of computer technology at Grupo ICA (1965-1971)", *MPRA, Paper 20339*, 2009.
- Belini, Claudio y Marcelo Rougier, *El Estado empresario en la Argentina. Conformación y crisis*, Buenos Aires, Manantial, 2008.
- Bermúdez, Antonio J., *La política petrolera mexicana*, México, Mortiz, 1976.
- Bouneau, Christophe y A. Fernandez (eds.), *L'entreprise publique en France et en Espagne, 18e-20e siècles*, Bordeaux, Pessac, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2004.
- Bracho, Julio, "El Comité de Fábrica de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril", *Estudios Sociológicos*, Vol. 7, núm. 20, 1989, pp. 321-344.
- Casar, María Amparo y Wilson Peres, *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, México, Siglo XXI, 1988.
- Camacho, Gladys, *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 4: La actividad sustancial de la administración del Estado*, Santiago de Chile, Legal Publishing, 2010.
- Camp, Roderic Ai, *Entrepreneurs and politics in twentieth century Mexico*, New York, Oxford University Press, 1989.
- Campero, Gildardo, *Evolución de la administración pública paraestatal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010.

- Carrillo Castro, Alejandro (coord.), *Las empresas públicas en México: Su importancia en el sector industrial y comercial: Bases jurídicas de su acción*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1976.
- Castañeda, Gonzalo, *La empresa mexicana y su gobierno corporativo: antecedentes y desafíos para el siglo XXI*, Cholula, Puebla, Universidad de las Américas-Alter Ego, 1998.
- Celis, Lourdes, *La industria petrolera en México. Una crónica I. De los inicios a la exploración*, México, Petróleos Mexicanos, 1988.
- Comín, Francisco y Daniel Díaz Fuentes, *La empresa pública en Europa: una perspectiva histórica*, Madrid, Síntesis, 2004.
- Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (CNCF), *Informes de labores correspondientes a los años 1986 y 1987*, México, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, 1987.
- Crespo, Horacio (coord.), *Historia del azúcar en México*, 2 vols., México, Azúcar, S.A. de C.V., Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Culvahouse, Tim et al., *The Tennessee Valley Authority: Design and Persuasion*, New York, Princeton Architectural Press, 2007.
- Cupolo, Marco, *Petróleo y política en México y Venezuela*, Caracas, Equinoccio-Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, 1996.
- Doig, Jameson W., *Empire on the Hudson: Entrepreneurial Vision and Political Power at the Port of New York Authority*, New York, Columbia University Press, 2001.
- Domínguez, Nicolás y Yadira Zavala, "Investigación y desarrollo tecnológico en la industria petrolera mexicana", en: F. Colmenares; F. Barbosa; y N. Domínguez (Coords.), *PEMEX: Presente y Futuro*, México, Editorial Plaza y Valdés, 2008.
- Ebergenyi, Ingrid, "Primera aproximación al estudio del sindicalismo ferrocarrilero en México, 1917-1936", *Cuaderno de trabajo 49*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1986.
- Escalante Ortega, Daniel, "El Seminario Internacional de Administración Pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 2, 1956, pp. 21-31.
- Escamilla, Adrián, "Análisis histórico económico del Complejo Industrial Sahagún, 1952-1988: el caso de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril S.A.", Tesis Licenciado en Economía, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2007.
- Escobar, C. y R. Cassaigne, "El papel de las entidades gubernamentales y la industria paraestatal en el desarrollo tecnológico de México", en: P. Mulás Del Pozo (Coord.), *Aspectos tecnológicos de la modernización industrial de México*, México, Academia de la Investigación Científica, Academia Nacional de Ingeniería, Fondo de Cultura Económica, 1995.



- Fernández Ruiz, Jorge, *El Estado empresario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982.
- Fuentes, Jorge, “La impronta engelsiana en la formación de la intelectualidad comunista”, *El comunismo: otras miradas desde América Latina*, México, UNAM, CEIICH, 2007.
- Giandou, Alexandre, *La compagnie nationale du Rhône (1933-1998). Histoire d'un partenaire régional de l'État*. Saint-Martin-d'Hères, Presses Universitaires de Grenoble, 1999.
- Gortari Rabiela, Rebeca De, “El IMP, Pemex y las reservas en la definición de la política petrolera, 1976-1981”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 57, núm. 2, 1995, pp. 57-69.
- Grunstein, Arturo, *Consolidados: José Yves Limantour y la formación de Ferrocarriles Nacionales de México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2012.
- Guajardo, Guillermo, “Lecciones sobre cambio tecnológico e institucional en la investigación y desarrollo del petróleo en México”, en José Luis Calva (coord.) *Agenda para el desarrollo. Volumen 8 Política energética*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, 2007.
- Guerrero Orozco, Omar, “Los gerentes públicos pintados por sí mismos”, *Revista Convergencia*, UAEM, México, septiembre-diciembre 2004, núm. 36, pp. 213-245.
- Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), *Informe de actividades en el año de 1990*, México, IMP, Depto. de Información y Difusión, 1990.
- Jonker, Joost y Jan Luiten van Zanden, *A History of Royal Dutch Shell, Vol. 2*. Oxford, Oxford University Press, 2007.
- Kaplan, Marcos, *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.
- Kras, Eva, *Cultura gerencial México-Estados Unidos*, México, Grupo Editorial Iberoamérica, 1990.
- \_\_\_\_\_, *La administración mexicana en transición*, México, Grupo Editorial Iberoamérica, 2001.
- Krieger, Emilio, *En defensa de la constitución: violaciones presidenciales a la Carta Magna*, México, Grijalbo, 1994.
- Lombardo Toledano, Vicente y Víctor Manuel Villaseñor, *Un viaje al mundo del porvenir (Seis conferencias sobre la U.R.S.S.)*, México, Publicaciones de la Universidad Obrera de México, 1936.
- Marichal, Carlos, “Auge y decadencia de las empresas estatales en México, 1930-1980: algunas notas sobre la relación histórica entre empresas estatales y endeudamiento externo”, *Boletín Oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, núm. 72, 2003, pp. 12-21.

- Millward, Robert, *Private and Public Enterprise in Europe. Energy, telecommunications and transport, 1830-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- Morales, Isidro, Cecilia Escalante y Rocío Vargas, *La formación de la política petrolera en México, 1970-1986*, México, El Colegio de México, 1988.
- Muñoz Gomá, Oscar, *Chile y su industrialización. Pasado, crisis y opciones*, Santiago, CIEPLAN, 1986.
- Nelson, Richard R., "The Problem of Market Bias in Modern Capitalist Economies", *Industrial and Corporate Change*, Vol. 11, 2002, pp. 207-244.
- Novelo, Victoria y Augusto Urteaga, *La industria en los magueyales: Trabajo y sindicatos en Ciudad Sahagún*, México, Nueva Imagen, 1979.
- Ortiz Hernán, Sergio, *Los ferrocarriles de México. Una visión social y económica*, 2 vols., México, Ferrocarriles Nacionales de México, 1987-1988.
- Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 2000.
- Petróleos Mexicanos (PEMEX), *Memoria de labores 1966*, México, Petróleos Mexicanos, 1967.
- \_\_\_\_\_, *Anuarios estadísticos*, México, Petróleos Mexicanos, [varios años].
- Pritchard, Sara B., *Confluence: The Nature of Technology and the Remaking of the Rhône*, Cambridge, Massachusetts. Harvard University Press, 2011.
- Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, 3 vols., México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Ribeill, Georges, "Entreprises et services publics 'à la française': permanences et ambiguïtés d'un modèle hybride à l'épreuve de la longue durée», en C. Bouneau y A. Fernandez (eds.) *L'entreprise publique en France et en Espagne, 18e-20e siècles*, Bordeaux, Pessac, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2004.
- Rogozinski, Jacques, *La privatización de empresas paraestatales. Una visión de la Modernización de México*, México, FCE, 1993.
- Ruiz Ascencio, Jorge, "La conducción de la empresa pública en México: papel de los órganos de gobierno", *Revista de Administración Pública*, núms. 57-58, 1984, pp. 135-149.
- Ruiz Naufal, Víctor, *La industria petrolera en México. Una crónica II. Gestión y consolidación de Petróleos Mexicanos (1938-1970)*, México, Petróleos Mexicanos, 1988.

- [Sin autor], "HPI Construction Boxscore", *Hydrocarbon Processing*, años consultados: 1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995.
- [Sin autor], "El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas", *Revista de Administración Pública*, Vol. 2, 1956, pp. 63-71.
- Sánchez González, José Juan, "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana", *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, núm. 1, 2009, pp. 67-105.
- Schumpeter, Joseph A. (From 1934 English version), *The Theory of Economic Development. An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2002.
- Schvarzer, Jorge, *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1996.
- Tamayo, Jorge, "Las entidades paraestatales en México: Origen, evolución y perspectivas", *Revista de Administración Pública*, núm. 82, 1992, pp. 107-127.
- Thoenig, Jean-Claude, "El rescate de la *publicness* en los estudios de la organización", *Gestión y Política Pública*, Vol. XV, núm. 2, 2006, pp. 229-258.
- Toledo, Daniel y Francisco Zapata, *Acero y Estado: una historia de la industria siderúrgica integrada de México*, 2 vols., México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, 1999.
- Vega Navarro, Ángel De la, *La evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición de México*, México, UNAM-Programa Universitario de Energía, 1999.
- Villaseñor, Víctor Manuel, *Memorias de un hombre de izquierda*, 2 vols., México, Grijalbo, 1976.
- Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Wionczek, Miguel, Gerardo Bueno y Jorge E. Navarrete, *La transferencia internacional de tecnología. El caso de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.



# Revista de Administración Pública

---

**La Administración Pública, los derechos humanos y el principio de legalidad en las circunstancias actuales.**

**Carlos F. Matute González<sup>1</sup>**

**A) Dilema: Derechos humanos y la eficiencia administrativa no son conceptos excluyentes.**

El Estado constitucional de derecho se funda en el dogma básico del derecho público: “la autoridad sólo puede hacer aquello para lo que está previamente facultada por una norma jurídica”. Este es el principio de actuación de las administraciones públicas y establece que uno de los principales derechos humanos que tienen las personas es el límite que la ley impone a la voluntad de los gobernantes y la certeza jurídica que ello implica.

Esta idea política, que comienza su camino exitoso con las Revoluciones burguesas del siglo XVIII, la francesa y la norteamericana, impera en los estados contemporáneos y en la actualidad se ha extendido incluso en tradiciones jurídicas distantes de los modelos constitucionales clásicos. El grado de cumplimiento de este principio es un elemento para determinar el tipo de régimen político. En las democracias, la normalidad es que las administraciones públicas lo respeten y su complemento son los principios de supremacía constitucional y garantía jurisdiccional, que consisten en la existencia de jueces independientes, objetivos, profesionales e imparciales, que revisen el desempeño de las autoridades con base en una norma previa.

Norberto Bobbio<sup>2</sup> lo plantea como una tensión entre la oposición del Estado de derecho contra el Estado absoluto, es decir, la pretensión

<sup>1</sup> Magistrado Representante del Gobierno Federal en la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM.

<sup>2</sup> Norberto Bobbio. *Liberalismo y Democracia*. (Tr. José F. Fernández Santillán) México, Fondo de Cultura Económica (Breviarios, 476), 2006, pp. 17 y s.

de un estado mínimo, sometido a la norma general emitida por un órgano colegiado representativo, de imponerse al estado máximo concentrado en el príncipe y entre la oposición del estado máximo, aquel que busca expandirse con base en una ley para limitar la desigualdad proveniente del mercado y la sociedad civil, frente al estado mínimo que se limita a la garantía de los derechos fundamentales básicos o de primera generación.

Ambos son movimientos de emancipación: uno que busca proteger al individuo y la sociedad del Leviatán, de los poderes absolutos arbitrarios<sup>3</sup> y otro que pretende superar los límites que la simple igualdad formal mediante la ampliación de lo público en la vida social y económica, así como la sujeción de lo privado a esquemas de regulación estatal.

La vigencia del dogma de la prevalencia del Estado de derecho (Estado mínimo) es incuestionable y las relaciones entre la autoridad y las personas deben ceñirse a este principio, ya que es la única forma legítima de obtener la obediencia de una población, en términos weberianos, o de lograr consensos sociales para la actuación eficaz y eficiente de los gobiernos. Sin embargo, la idea de que la autoridad debe estar sujeta a una norma previa, identificada con el principio de legalidad, que sigue vigente, debe matizarse en la medida que la voluntad del cuerpo colegiado representativo expresada en una ley es insuficiente para regular todas las situaciones que pueden presentarse en la realidad (lagunas normativas) o es contraria a los derechos fundamentales del hombre. La certeza jurídica injusta no es derecho y, por lo tanto, no todo Estado de derecho es legítimo.

Las administraciones públicas, que primariamente son las responsables de garantizar el Estado de derecho, deben someterse al prin-

<sup>3</sup> El buen gobierno es la combinación de la intención genuina de una autoridad por la obtención de un fin compartido por una sociedad determinada y el respeto a las libertades de sus integrantes. De ahí, que la desigualdad entre las personas provenga del reparto inequitativo del poder y la riqueza, que puede derivar de un statu quo jurídico, que formalmente persigue la situación contraria. Por lo tanto, cuando alguno de los integrantes de una sociedad acumula demasiado poder o riqueza puede desarrollar comportamientos arbitrarios que el estado de prevenir y limitar. En este sentido, en la nueva Ley de Amparo (2-abril-2013) incluye, en calidad de autoridad responsable, a los particulares que realicen actos equivalentes a los de la autoridad, que afecten los derechos fundamentales, siempre y cuando los lleve a cabo con base en funciones que estén determinadas por una norma general. Matute González, Carlos. "Buen Gobierno y autonomía de gestión". Conferencia dictada en el Congreso Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA) celebrado en Mérida, Yucatán, México, 2012.

cipio de legalidad para lograrlo, pero esta situación es compleja en razón a que las lagunas normativas plantean la posibilidad de la discrecionalidad en la actuación y la no aplicación de una norma injusta no es una actuación válida formalmente.

Este dilema se hace evidente con la reforma constitucional reciente que establece en párrafo tercero del artículo primero lo siguiente:

“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

La actuación de la autoridad debe ceñirse a lo establecido en su competencia, es decir, a una norma previa que establece sus facultades, alcances y límites. Además, debe respetar los derechos humanos, cuyo contenido se determina con base en principios sujetos a interpretación.

Un elemento adicional es que las administraciones públicas son las organizaciones cuya finalidad explícita es la aplicación de la ley para el logro del interés público, y éste suele oponerse al interés de los individuos considerados aisladamente.

En términos éticos hay tres valores que guían la actuación de la autoridad en un plano de igualdad que deben conciliarse en todo momento: a) el cumplimiento del principio de legalidad; b) el respeto a los derechos humanos, y c) la obtención de resultados que contribuyan al bienestar de la sociedad con eficiencia, eficacia y economía.

La sujeción a una norma previa es el derecho humano primario, ya que sin su existencia, el resto sería una vana expectativa, ya que la aplicación congruente, constante y permanente de un orden jurídico cierto y conocido con anticipación es esencial para que el resto de los derechos de las personas sean respetados por las autoridades, las organizaciones económicas, sociales y políticas, así como los demás individuos.

La obligación originaria de las administraciones públicas es garantizar la existencia de un orden jurídico mínimo vigente, que es un derecho fundamental para el ejercicio del resto. El distintivo de un

Estado constitucional de derecho es que a este derecho humano básico debe agregársele el respeto de aquellos que garanticen el desarrollo pleno de la persona humana. Un orden jurídico injusto rápidamente deja de ser un derecho para convertirse en un medio para la violación de los demás derechos.

Por otro lado, la contemporaneidad de la aspiración política de lograr la mayor igualdad de oportunidades entre las personas y protegerlas de las eventualidades de la vida, incluida la estabilidad laboral, genera dos lógicas formales de actuación de los entes públicos estatales que se confrontan permanentemente: el respeto de las libertades y su fomento como elemento creativo y la limitación de éstas para evitar o, en su caso, superar la desigualdad social.

La sujeción de la autoridad a la norma previa tiene diversos dogmas constitucionales que a lo largo del tiempo han tenido desarrollos muy diversos: la división de poderes, tanto funcional como regional; la promoción, el respeto, la protección y garantía de los derechos humanos, la supremacía constitucional, los medios efectivos de defensa de la constitución, la integración democrática de los órganos del Estado, la renovación periódica de los poderes constituidos, entre otros, que explican el tránsito del Estado patrimonialista al Estado legal-racional del Siglo XX, de un Estado ensimismado y sin obligaciones para con los gobernados, a un Estado que pretende ser cada día más transparente y que reconoce sus responsabilidades frente a la sociedad.

Un Estado absolutamente irresponsable (el Estado máximo) es producto del discurso revolucionario que, en su afán de destruir el "antiguo régimen" exagera los defectos de éste y con una derivación de esta magnificación de lo malo, los órganos que representan al Estado se fijan una meta ideal, que suele ser inalcanzable, pero que se convierte en la justificación ideológica para atropellar los más elementales derechos humanos. Un Estado totalmente unido a los intereses de la sociedad civil, que es, en cierta forma, el fin hegeliano, ahoga la libertad y en el afán de imponer un igualitarismo absoluto puede afectar profundamente la dignidad humana.

Por contraparte un Estado reducido en sus atribuciones para normar el mercado y la sociedad civil (el Estado mínimo) es resultado de la propuesta liberal que considera a los gobiernos como males necesarios y opone los derechos de los individuos como única fuente de



legitimidad política, minimizando la trascendencia de la promoción, desde los órganos estatales, del interés público sobre el privado.

Un Estado totalmente transparente y acotado frente a los intereses de los grupos dominantes de la sociedad civil, es el principio de la desaparición del Estado nacional como forma preminente de la organización política de la humanidad, lo que hace más complejo los procesos de creación, promoción y permanencia de espacios de certeza y orden jurídicos mínimos para el respeto de los derechos humanos.

Entre los extremos expuestos con anterioridad, la realidad de las organizaciones políticas de las postrimerías del siglo XX e inicios del actual, fluye entre constantes reestructuraciones de los aparatos estatales y redefinición de las relaciones de gobernanza con los demás entes públicos no gubernamentales, las comunidades y los individuos.

Este dilema en lo cotidiano tiene una manifestación constante y plantea a las administraciones pública el permanente cuestionamiento sobre cuál es el criterio válido en su actuación: el formalismo propio del principio de la legalidad, la consecución del fin en beneficio del interés público y el respeto irrestricto de los derechos humanos de todas las personas relacionadas directa e indirectamente con su actuación. El logro de un equilibrio, cuando las circunstancias condicionan a que se privilegie el interés de la colectividad (eficiencia en el servicio) sobre el interés privado (el derecho humano presentado como absoluto e irreductible), es complicado

Además, las administraciones públicas deben tomar en cuenta las sociedades globalizadas tienen la pretensión permanente a la perfección, a la constante evolución y el afán de búsqueda interminable por ser cada día mejores, más libres, más eficientes, más desarrolladas, más ricas y más ilustradas en un contexto en el que el individuo es el centro, y el respeto a sus derechos humanos el mandato máximo en los órdenes jurídicos de un Estados constitucional de derecho.

## **B) ¿Qué es el Principio de Legalidad en un orden jurídico basado en el respeto de los derechos humanos?**

Baste decir para destacar su importancia que solamente es la base dogmática del derecho público moderno. Es el ariete con el que se desmontó el Estado absolutista y sobre el que se montó el Estado liberal, triunfando en el mundo occidental en el siglo XIX. Estos he-

chos históricos explican las razones por las cuales una de las obras más influyentes en el pensamiento jurídico-político constitucional es el *Espíritu de las Leyes* de Montesquieu.<sup>4</sup>

Durante el siglo XX, el principio de legalidad sufrió fuertes críticas por la pretensión del positivismo jurídico de hacer al legislador el alfa y el omega del derecho, poniendo en segundo plano a los demás operadores del mismo. Las necesarias interpretaciones gubernativas, administrativas y jurisprudenciales pasaron a un plano subordinado a la voluntad del legislador y lo correcto e incluso lo justo era limitarse a la aplicación de la ley, cuando se trataba de llevar a cabo las actividades espontáneas, concretas, inmediatas y permanente del Estado o en las que resolvían los conflictos entre las personas. Esta escuela de interpretación sujeta al texto de los estatutos se conoce como la Exégesis del Derecho.<sup>5</sup>

Las primeras reacciones contra el endiosamiento del legislador, la consideración de que la fuente principal del derecho es ley y que el resto eran sólo sus accesorios fue la hermenéutica jurídica, la escuela del derecho libre, el marxismo, el realismo jurídico y el iusnaturalismo que se opusieron a la ecuación de que el derecho legislado es igual a justicia. El hecho histórico que mostró la monstruosidad que significa hacer a la justicia a la medida del hombre a través de la ley fueron las atrocidades cometidas por los Estados en la II Guerra

<sup>4</sup> “El pensamiento jurídico moderno está marcado por tres eventos históricos de capital importancia: la Ilustración, la Revolución Francesa y la codificación napoleónica... La doctrina de la separación de poderes entre el poder legislativo creador del derecho, el poder judicial, cuya función se agota en la aplicación del derecho, creado por el poder legislativo a casos concretos y el poder ejecutivo, puramente administrador, es una formidable construcción teórica tendiente a evitar la arbitrariedad de las decisiones jurídicas y políticas y el abuso del poder... la doctrina de la división de poderes, cuya paternidad es atribuida generalmente a Montesquieu, tuvo una enorme influencia en la formación del derecho a través de dos fenómenos que son su consecuencia directa: la ciencia del derecho como dogmática jurídica y la codificación napoleónica...” Eugenio Bulygin. *El positivismo jurídico*. Fontamara, Mexico, 2006. pp. 62 y s.

<sup>5</sup> “... el sistema jurídico ideal que, en contraposición al orden positivo, formulaba el racionalismo iusnaturalista pasó a concretarse legislativamente (con la codificación). Este hecho trascendental en la historia del derecho modificó sustancialmente la actitud de los juristas hacia el orden positivo. Los nuevos códigos ejercieron una fascinación sobre los hombres del derecho... Laurent decía < Los códigos no dejan nada de arbitrio al intérprete. Éste no tiene ya por misión hacer el derecho. El derecho está hecho. No existe incertidumbre pues el derecho está escrito en textos auténticos>... Bugner afirmaba <No conozco derecho civil, sólo enseño el Código de Napoleón>... en épocas posteriores, hubo fuertes reacciones contra la exégesis y, en general, contra el llamado conceptualismo jurídico...” Carlos Santiago Nino. *Consideraciones sobre la dogmática jurídica, con referencia particular a la dogmática penal*. Colección Derecho y Sociedad. Ediciones Coyoacán, México, 2011, pp. 28 y ss.

Mundial y el emblemático juicio de Nuremberg contra los criminales de guerra, llevado a cabo por los vencedores contra los vencidos.

Una de las primeras abolladuras a la dogmática jurídica basada en la primacía del derecho derivado de la ley es la frase de Radbruch: *“El orden jurídico es el derecho positivo, salvo que éste sea extremadamente injusto.”* El principio de legalidad empezó a vislumbrar la crisis en la que se debate actualmente, derivándose de ello que otros principios comenzaran a ganarle terreno.

El principio de legalidad, base del Estado de derecho, se convirtió en el siglo XX, paradójicamente, en el argumento esencial de las personas, por un lado, para oponerse a los abusos de la autoridad y, por el otro, en la justificación de los autoritarismos y excesos del Estado en contra de los derechos de los individuos<sup>6</sup>. Esta doble función deriva de la propia naturaleza del principio de legalidad, que se funda en que la Ley es la fuente preeminente del derecho y la voluntad del legislador el único criterio para atribuirle significado a la ley.

El derecho concebido de esa manera congela los derechos del hombre con su promulgación por el legislador y justifica cualquier actuación de la autoridad, siempre y cuando ésta se ciña a lo dispuesto por la voluntad superior del legislador que representa al pueblo.

En este sentido, el ordenamiento jurídico es un conjunto de normas con pretensión de congruencia y completitud, que regulan la vida de una sociedad determinada, que poseen vinculaciones lógicas con reglas formales y principios axiológicos, que son establecidas por una autoridad con la finalidad de lograr la unidad de acción y decisión en una agrupación política específica.

Si consideramos que *“el principio de legalidad es una de las consagraciones políticas del Estado de derecho y al mismo tiempo, la más importante columna sobre la que se asienta el total edificio del De-*

<sup>6</sup> Maurizio Fioravanti. Los Derechos fundamentales. Apuntes de Historia de las Constituciones. Presentación Clara Álvarez Alonso. Trotta, Madrid, 2009. Este autor explica la dualidad funcional de la Ley mediante la descripción de los modelos de defensa de la libertad opuestos al modelo histórico. El individualista y el estatalista pretenden preservar las libertades de las personas a través de la emisión de normas generales, abstractas e impersonales. La distinción radica en el que el modelo individualista concibe al Estado en términos negativos, como un mal necesario, y el estatalista lo valora positivamente, toda vez que supone que el orden estatal es la condición necesaria para que las libertades y los derechos nazcan. pp. 4

*recho Administrativo*<sup>7</sup>, entonces es válida la afirmación de que las principales fuentes formales del derecho en el Estado moderno es un órgano representativo y colegiado, contando con un procedimiento en el que se garantice el libre debate de las ideas por personas que ostentan representación política.

El principio de legalidad se ha transformado. En este contexto quienes pertenecen a las administraciones públicas se plantean constantemente, en el trabajo cotidiano, qué es y debe ser formalmente una ley en un Estado de derecho y cómo ha evolucionado éste en los últimos años bajo la perspectiva del Estado constitucional de derecho y la teoría de los derechos humanos.

El concepto de lo legítimo, desde una perspectiva judicialista, ya no está vinculado exclusivamente con que la actuación del Estado se ajuste a lo establecido en las leyes, lo que contrasta con las visiones y misiones de las administraciones públicas, que basan su legitimidad primaria en la idea de que deben sujetarse en su actuación a lo establecido en la ley para generar un mínimo de certeza jurídica, que es la base inicial de un orden jurídico justo.

La evolución se demuestra si se contrasta la orientación pro persona humana de la reforma garantista de los derechos humanos con la propuesta de interpretación jurídica que identifica a lo legítimo con lo legal. En la primera, el respeto al derecho humano debe prevalecer sobre lo establecido en una ley, ya que esta pierde validez jurídica si lo contraviene. En la segunda, la autoridad actúa inadecuadamente si no atiende al contenido de la ley.

En el derecho mexicano actual, en razón de la reforma constitucional y el cambio de los criterios jurisprudenciales, el interés legítimo tiene una connotación distinta a la de interés jurídico, afectando al principio de legalidad en la medida que la ley sólo contiene parte de lo protegido por el derecho y el resto puede provenir de alguna otra fuente del mismo, como lo es la jurisprudencia o los principios jurídicos constitucionales. Las administraciones públicas enfrentan el dilema que deben actuar constante, directa, espontánea y permanentemente para la consecución del interés público con base en una norma previa y la jurisprudencia generalmente es posterior a esta

<sup>7</sup> Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*. p. 200 citado por Jorge Olivera Toro. *Manual de Derecho administrativo*. 7ª ed., Porrúa, México, 1997. p. 121.

actuación y la determinación en definitiva del alcance de los principios jurídicos constitucionales es competencia del Poder Judicial.

Incluso, en la medida que el interés legítimo no sea definido por la ley en forma precisa, sino que se formule ambiguamente como la afectación indirecta en la esfera de derechos de una persona, entonces, la autoridad que determine la procedencia de una defensa en esos términos (el juez) se convierte en el sujeto que determina los alcances reales y actuales del derecho, con lo que la fijación del contenido del derecho pasa del legislador al juzgador. Este proceso afecta el principio que rige al administrador que consiste en que debe sujetar su actuación a un derecho previo y surgen dos posibilidades para las administraciones públicas: a) identificar el derecho legítimo con el jurídico en términos tradicionales, o b) dejar de aplicar la norma previa que conforme a una valoración de los principios jurídicos constitucionales no sea conforme a los derechos humanos. Ambas opciones son revisables por otras instancias, incluida la jurisdiccional, que pueden confirmar o invalidar la solución jurídica adoptada y tener consecuencia en las responsabilidades de los servidores públicos.

Esta circunstancia es un incentivo para que las autoridades administrativas “esperen” a que se determine el auténtico alcance del contenido del derecho expresado en la norma técnica y afecta la espontaneidad e inmediatez con que deben actuar.

### **C) Justificación dogmática del principio de legalidad.**

Los aspectos esenciales de la formalidad de la ley consisten en que:

- a) El sujeto legitimado para establecer el contenido del derecho, otorgar poderes a la autoridad, imponer obligaciones y proteger derechos es un órgano colegiado representativo.
- b) La forma de crear, transformar, modificar y extinguir derechos y obligaciones nuevas a las personas jurídicas en una sociedad debe estar determinada en la Constitución.

En ese sentido, las cuatro dimensiones de la ley deben establecerse en una norma emitida por el órgano competente y el procedimiento legislativo para que sean obedecibles por la sociedad y exigibles por la autoridad.

Toda norma general abstracta considera los aspectos de:

### Temporalidad

- Un espacio.
- Una materia.
- Una persona.

La persona es el individuo o colectividad sometidos a la norma y que pueden participar o no en el proceso de emisión de la misma, pero que, en todo caso, quedan subordinados a la misma. En la medida que la persona que debe acatar la ley participe directa o indirectamente, a través de la representación política, en el proceso de creación, modificación y extinción de los efectos de la norma general, el orden jurídico será democrático y, lo contrario, es el autoritarismo. De tal forma que el principio de legalidad es uno de los fundamentos de la democracia occidental.

Desde la perspectiva del positivismo, estas dimensiones las determina el legislador y condiciona la aplicación del derecho hacia el futuro. Sin embargo, los casos no considerados claramente en las hipótesis y la realidad que cambia más rápidamente que la legislación ponen a prueba constantemente la pretensión de universalidad de la abstracción de la ley.

Lo dicho con anterioridad pone en duda la primacía de la ley y su carácter de fuente primordial del orden jurídico y explica el nuevo papel que la Constitución asigna a la jurisprudencia, la importancia que asume la interpretación conforme, el resurgimiento de la discusión del control difuso y la discusión sobre los alcances de las facultades de las autoridades para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Esto sucede debido a que la ley contiene valores e interpretaciones diversos y pueden tener dos referentes: los contenidos de los derechos humanos o la eficiencia administrativa. Cuando las soluciones jurídicas que se plantean desde ambas perspectivas coinciden se diluye el dilema, pero en la normalidad esto es algo excepcional y debe hacerse un esfuerzo de conciliación. Esto exige administraciones públicas más profesionalizadas y conscientes de que no basta rendir resultados, sino que hay que obtenerlos con procedimientos orientados al respeto, promoción y protección de los derechos humanos.

Las hipótesis normativas que contienen las leyes no son cerradas, sino todo lo contrario abiertas y ambiguas y contienen numerosos conceptos jurídicos indeterminados, que cuestionan la vigencia de los principios formales de la legalidad.

En ese contexto, los derechos humanos ofrecen valores y la teoría administrativa parámetros de eficiencia (como los indicadores de gestión o desempeño) que orientan a la administración. El administrador público debe lograr un delicado equilibrio, bajo la idea que la función esencial del gobierno es crear condiciones mínimas de orden y armonía social que permitan que haya respeto a los derechos humanos. La premisa fundamental es que la primera obligación de un gobierno es crear, mantener y garantizar un espacio de normalidad jurídica básica que permita hacer efectivo el mandato constitucional del párrafo tercero del artículo primero, citado con anterioridad.

Un derecho humano fundante del resto es la certeza jurídica y el respeto al principio que la única forma legítima en un Estado democrático, para establecer facultades de las autoridades, derechos u obligaciones de las personas es mediante un acto emitido por un órgano que representa políticamente al pueblo y conforme al procedimiento que para tal efecto consigna la Constitución.

Bajo esta perspectiva, ninguna autoridad podría válidamente modificar los contenidos del orden jurídico so pretexto de la defensa de los derechos de un individuo, sin embargo, puede presentarse situaciones en que el formalismo excesivo conduzca a la violación de un derecho. Este es uno de los dilemas que plantea la reforma constitucional reciente: ¿cuál es el límite interpretativo para las autoridades que tienen como guía fundamental la primacía de los derechos humanos en el orden jurídico? ¿Cuál es la autoridad que debe hacer la interpretación y, en su caso, la inaplicación o la declaración de invalidez de una norma contraria a los derechos humanos? ¿Las administraciones públicas pueden hacer a un lado el principio de legalidad y actuar en contravención a lo ordenado por el Congreso de la Unión?

La conclusión inmediata es que debe haber una mayor profesionalización y consciencia sobre la importancia del respeto irrestricto a los derechos humanos, pero esto no es suficiente. En múltiples ocasiones, la inmediatez y espontaneidad propia de la administración pública condicionan su actuación y esto genera situaciones límite en las que

la toma de decisiones debe ser rápida y efectiva. En estos supuestos, la existencia y aplicación de procedimientos y protocolos contribuyen a que en la eficiencia haya respeto a los derechos humanos.

El ánimo en la búsqueda permanente de la eficiencia se refleja en la inclusión de indicadores para medir la acción del gobierno. La consolidación de una administración por resultados requiere de una planeación de índole político-administrativo con los procesos permanentes de evaluación del desempeño. Estas prácticas generan certeza y contribuyen a cumplir con el mandato constitucional relacionado con los derechos humanos.

#### **D) El principio de legalidad, las administraciones públicas y la eficiencia.**

La vigencia del dogma “la autoridad sólo puede hacer aquello para lo que está previamente facultada por una norma jurídica”, que es la esencia del principio de legalidad es incuestionable y las relaciones entre la autoridad y las personas deben ceñirse a este principio, como la única forma legítima de lograr la armonía o los consensos sociales para la actuación eficaz y eficiente de los gobiernos.

La sujeción de la autoridad a la norma previa tiene diversos dogmas constitucionales que a lo largo del tiempo han tenido desarrollos muy diversos: la división de poderes, los derechos humanos, la supremacía constitucional, los medios de defensa de la constitución, la integración democrática del poder, la renovación periódica del poder, entre otros, que explican el tránsito del Estado patrimonialista al Estado legal-racional del Siglo XX, de un Estado ensimismado y sin obligaciones con los gobernados a un Estado que pretende ser cada vez más transparente y que asume responsabilidades frente a la sociedad.

Esto último sólo es verdaderamente posible, cuando, además del compromiso formal con la legalidad, hay uno político, para “dar resultados tangibles y medibles” en la acción de gobierno. En este contexto, se inscriben las intenciones, permanentemente renovadas en el discurso, de las administraciones públicas de dar seguimiento y conocer el avance en el logro de metas establecidas.

El otro aspecto fundamental es la conciencia de que éstas no se pueden alcanzarse a cualquier costo, sino que deben obtenerse con



respeto a la legalidad. Esa es una de las complejidades de la acción de gobierno en un Estado constitucional de derecho.

El opuesto a este ideal es el Estado absolutamente irresponsable, producto de un discurso revolucionario que, en su afán de destruir el “antiguo régimen”, exagera sus defectos y por esta magnificación de lo malo se fija una meta ideal y, tal vez, inalcanzable o de un discurso puramente racional y eficientista. Ambas justificaciones del poder rompen el equilibrio que debiera existir entre la legalidad y la eficiencia.

Un Estado eficaz totalmente unido a los intereses de la sociedad civil, de tal forma que los engulle, adquiere un cariz totalitario. Un Estado burocrático y legalista que desestima los intereses de la sociedad civil erosiona su legitimidad y se convierte en un aparato político que beneficia a un grupo. Ambos modelos degeneraron en enormes injusticias sociales e, incluso, genocidios.

Por lo anterior, en los últimos cincuenta años, además de las exigencias formales del derecho, también han surgido presiones sociales para que los gobiernos sean eficaces, eficientes y económicamente exitosos.

Por un lado, lo trascendente es que la acción del gobierno sea tangible e inmediata en el bienestar de los individuos, pero que este compromiso no abra la trampa de la seducción que ofrece una actuación contundente, sin límites jurídicos, del poder social.

Por otro lado, el abuso del aspecto formal-racional del derecho transforma los derechos en privilegios, multiplica los regímenes especiales en beneficio de los grupos sociales más favorecidos o los individuos más audaces y prepara el terreno para una imaginaria social, en la que es creíble la falacia de que los asuntos públicos se manejan en exclusiva para el provecho de un número reducido de personas, cuyo interés es aprovecharse de la miseria y adversidades de la mayoría.

En este contexto, en el que prevalece un ordenamiento jurídico abierto, debe analizarse la autonomía de las autoridades y el grado de amplitud que la reforma constitucional y la interpretación de la misma, a la luz de los derechos humanos ofrecen a todas las autoridades incluyendo la administración pública.

La certeza jurídica basada en el principio de legalidad sufre modificaciones sustanciales en la medida al auténtico alcance del derecho contenido en una norma general queda sujeto a que lo determine el operador jurídico concreto. Las administraciones públicas tienen una mayor sujeción al principio de legalidad, por sus consecuencias inmediatas en tal certeza jurídica, pero también están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

El control difuso de la convencionalidad puede hacer que cualquier autoridad quede sujeta a una revisión permanente de su actuación bajo un nuevo enfoque del principio de legalidad.

### **E) La certeza jurídica como derecho humano primario.**

¿Tendrá razón Hobbes y el hombre es el lobo del hombre y requerimos de un Leviatán que imponga el orden? ¿La solidaridad humana pierde terreno frente al egoísmo del individuo? ¿La única salida posible a la permanente incertidumbre es un Estado puramente eficaz?

¿Qué disuade al delincuente o al individuo voraz que sólo vela por su bienestar y el aumento de su riqueza propia? ¿Por qué alguien secuestra o mata a sus semejantes sin el menor temor al castigo legítimo que debe infringir el gobierno y la policía a quien viola la ley? ¿Por qué alguien es capaz de explotar al hombre y aprovecharse de su miseria contraviniendo las leyes del trabajo y la seguridad social? ¿Por qué alguien es capaz de omitir cumplir con sus obligaciones fiscales sistemáticamente y no cooperar con los demás para el gasto público? ¿Por qué el agraviado de un delito prefiere acudir al expediente de la venganza violenta que al de la justicia institucionalizada? ¿Cuál es el origen de la desconfianza en las autoridades? Si las autoridades electas democráticamente no fueran las que deban imponer el orden social, entonces, ¿quién? Si las administraciones públicas no fueran las responsables de la promoción del interés público, ¿qué organización puede sustituirla? Si no hay una certeza jurídica mínima, ¿qué tipo de derecho prevalecerá?

La descalificación de la obligación de las autoridades de proteger, garantizar, respetar y promover los derechos humanos, en razón a que se crean oportunidades para el egoísmo individualista y la proliferación de la delincuencia está equivocada. La actuación arbitraria de las autoridades sólo iguala a éstas con la delincuencia y resta legitimidad al Estado.

El reto para las administraciones públicas es adecuar sus procedimientos y prácticas a una cultura de respeto a los derechos humanos, con base en el cumplimiento del principio de legalidad que encausa su actividad.

En la medida que haya un mayor profesionalismo y conciencia de la importancia de impulsar el respeto a los derechos fundamentales de las personas, las administraciones públicas serán más eficientes puesto que reducirán el riesgo de que sus determinaciones sean declaradas inválidas. En esa tesitura, las instancias revisoras del desempeño de las administraciones públicas deben ser respetuosas del principio de legalidad, en beneficio de la certeza jurídica y decretar la inaplicación o expulsión de norma general del orden jurídico sólo en los casos que se amerite, tomando en cuenta el interés público.

El equilibrio entre la actuación firme y decidida de los órganos del Estado con el respeto de las libertades es esencial en la construcción de un Estado constitucional del derecho. Es necesario expandir socialmente la conciencia de que el principal derecho del hombre es vivir en un Estado en el que haya respeto, simultáneamente a las libertades y orden, así como de que las administraciones públicas son las organizaciones responsables de conseguirlo.

El principal derecho humano es el que exige la mayoría. Consiste en la certeza de que la libertad no está en riesgo permanentemente por la falta de una autoridad capaz de actuar con eficacia y oportunamente en la aplicación de la ley y el respeto a los demás derechos humanos frente a la codicia, la prepotencia y la delincuencia. Esto requiere administraciones públicas cuyo comportamiento se cifiña a los principios básicos de imparcialidad, objetividad, profesionalismo y honestidad y de una sociedad convencida que el derecho es la única vía legítima de la solución de los conflictos.

Esta certeza jurídica no puede crearse si en nuestra desesperación o enojo damos un cheque en blanco para que las autoridades actúen sin límite alguno la protección del interés público, en la promoción del bienestar social y en la persecución de los delincuentes. Una administración pública no sujeta a reglas emitidas previamente por un órgano colegiado representativo, puede confundirse rápidamente con una gavilla de asaltantes y abusar del poder que le confía la sociedad. Una administración pública ineficiente, sin facultades para actuar, incuba las condiciones para que impere la ley de la selva, en

la que la autoridad se convierte en una observadora o registradora de la injusticia y violencia entre los hombres.

Lograr el equilibrio entre el orden y la libertad en una sociedad compleja no es una tarea sencilla. Exige un buen gobierno, una sociedad ordenada e individuos solidarios. Nadie sabe a ciencia cierta cómo conseguirlo, ni existen recetas. Sólo hemos aprendido a medirlo cuando se pierde. El respeto a las normas y al derecho de los otros son las obligaciones de los individuos.

Cotidianamente, cuando no se respetan las reglas de tránsito, se compra un producto pirata, se adquiere un autoparte robada, se opera sin los permisos o licencias correspondientes, se acepta la violación de los reglamentos básicos de la convivencia vecinal. Se engaña al consumidor, se imponen reglas desventajosas al usuario de un servicio público, se hace política fuera de las normas electorales, entre un largo etcétera, se afecta el ideal del Estado constitucional de derecho como garantía máxima de nuestras libertades. Por tanto, la misión de las administraciones públicas es garantizar la vigencia de un orden jurídico mínimo que incentive al cumplimiento del derecho y a la cooperación solidaria en la consecución del bienestar colectivo.

Los síntomas de la descomposición son la indiferencia ante la falta de aplicación del orden jurídico, la tolerancia social a lo ilegal y la inacción de la autoridad. Una vez que las conductas ilícitas aisladas se convierten en epidemia, que se cruza la línea de la impunidad generalizada, la arbitrariedad de las organizaciones públicas y la prepotencia de las privadas, la paz se nos arrebatada y la dicha se vuelve un recuerdo lejano.

## **Reflexiones finales**

El Estado constitucional de derecho se funda en el dogma básico del derecho público: "la autoridad sólo puede hacer aquello para lo que está previamente facultada por una norma jurídica".

El principio de actuación de las administraciones públicas establece que uno de los principales derechos humanos que tienen las personas, es el límite que la ley impone a la voluntad de los gobernantes y la certeza jurídica que ello implica.

Las administraciones públicas, que primariamente son las responsables de garantizar el Estado de derecho, deben de someterse al principio de legalidad para lograrlo. Pero esta situación es compleja en razón a que las lagunas normativas plantean la posibilidad de la discrecionalidad en la actuación.

La obligación originaria de las administraciones públicas es garantizar la existencia de un orden jurídico mínimo vigente, mismo que es un derecho fundamental para el ejercicio del resto.

El proceso de revisión del principio de legalidad se lleva a cabo en forma sistemática desde la visión de un Estado constitucional de derecho, fundado en los valores occidentales y la actividad jurisprudencial.

La ley como dogma único legitimador del poder social no es suficiente y si bien es pilar de la certeza jurídica, éste debe someterse a un proceso constante de argumentación, de corrección y racionalidad.

La sujeción de la autoridad a la norma previa tiene diversos dogmas constitucionales que a lo largo del tiempo han tenido desarrollos muy diversos: la división de poderes, los derechos humanos, la supremacía constitucional, los medios de defensa de la constitución, la integración democrática del poder y la renovación periódica del poder.

El ordenamiento jurídico es un conjunto de normas con pretensión de congruencia y completitud, que regulan la vida de una sociedad determinada, que poseen vinculaciones lógicas con reglas formales y principios axiológicos.

El principio de reserva de ley, que es una garantía de certeza jurídica, padece un proceso de relativización, con el ánimo de ampliar los derechos o hacer más efectiva la actuación del Estado en beneficio de la colectividad.

El principio de autoridad formal de la ley, que es una garantía de sometimiento del gobierno al órgano de representación política y a la norma previa, evoluciona para admitir que su obediencia no sea ciega, sino razonada, además de aceptar que el control difuso puede ampliarse a favor de una interpretación conforme en beneficio de las personas.

Además del compromiso formal con la legalidad de las administraciones públicas, éstas asumen uno político para “dar resultados tangibles y medibles” en la acción de gobierno. En este contexto, se inscriben las intenciones de las administraciones públicas de dar seguimiento y conocer el avance en el logro de metas establecidas.

Las condiciones actuales del derecho obligan a un análisis cuidadoso de los principios formales del principio de la legalidad, que nos permitan establecer objetivamente excepciones razonadas a la aplicación de los mismos, sin abandonar los beneficios que aportan a la certeza jurídica y a las garantías contra la arbitrariedad.

En esta labor, la participación de las administraciones públicas es fundamental para el logro de su cometido básico, que es la promoción del interés público y consecución del bienestar social. Las herramientas son la buena fe y la argumentación racional y comprometida.

## **Bibliografía**

- Alexy, Robert. *Teoría del discurso y derechos constitucionales*. Segunda Reimpresión, Fontamara, México, 2007. \_
- Bulygin, Eugenio. *El positivismo jurídico*. Fontamara, México, 2006.
- Calsamiglia, Albert. *Racionalidad y Eficiencia del Derecho*. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, México, 2003.
- Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. *La Defensa de la Constitución*. Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 2003.
- Dworkin, Ronald. *El Imperio de la Justicia*. Gedisa, Barcelona, España, 2005.
- Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Volumen II. Parte General: Conclusión. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- Hart, H.L.A. *El Concepto de Derecho*. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2007.
- Höffe, Otfried. *Estudios Sobre Teoría del Derecho y la Justicia*. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, México, 2004.
- Massini Correas, Carlos I. *Objetividad Jurídica e Interpretación del Derecho*. Porrúa, México, 2008.
- Nava Vázquez, César. *La División de Poderes y de Funciones. En el Derecho Mexicano Contemporáneo*. Porrúa, México, 2008.
- Santiago Nino, Carlos. *Consideraciones sobre la Dogmática Jurídica con Referencia Particular a la Dogmática Penal*. Ediciones Coyoacán, México, 2011.
- Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos. *Nuevo Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 2011.

# Revista de Administración Pública

## El Proceso Administrativo Público. Fundamento Constitucional

**Eduardo de Jesús Castellanos Hernández\***

*Al Maestro Dr. Héctor Fix Zamudio, por  
su fidelidad a la investigación jurídica*

### Introducción

En esta ocasión pongo a consideración de mis colegas profesores y estudiantes de la licenciatura en Gobierno y Administración Pública que imparte el Instituto Nacional de Administración Pública y también otras instituciones de educación superior, así como de la licenciatura en Derecho que se imparte en todas las facultades y escuelas de Derecho del país, una metodología de estudio del proceso administrativo público que simultáneamente implica el análisis de las bases constitucionales y legales del sistema federal de gobierno y del ejercicio administrativo público.

Tradicionalmente, las facultades y escuelas de Ciencia Política y Administración Pública descuidan la enseñanza del derecho y, por su parte, las facultades y escuelas de Derecho descuidan la enseñanza del proceso administrativo que está siempre presente en las organizaciones públicas y privadas, donde habrán de prestar sus servicios los egresados de una y otra formación profesional. Sucede entonces que al llegar al mercado de trabajo y la práctica profesional, a unos les falta formación e información jurídica y, a los otros, formación e información sobre la administración y gestión cotidiana de recursos

\* Investigador de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Investigador Nacional, Nivel I, por el Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Doctor por la Universidad de París. Imparte clases en la Facultad de Derecho de la Barra Nacional de Abogados, y en el doctorado en Administración Pública de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública.

humanos, financieros y materiales. Sin embargo, muy pronto unos y otros egresados resienten la necesidad urgente de cubrir esas deficiencias.

En las escuelas de administración de empresas y de administración pública la piedra angular de sus enseñanzas es el proceso administrativo, de la misma manera que en las escuelas y facultades de derecho la base de sus enseñanzas es el estudio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ahora bien, modificar el programa de estudios de una u otra carrera para dar mayor importancia, en una, al derecho y, en la otra, a la administración y gestión, resulta una empresa difícil de lograr.

De ahí mi propuesta para que ese puente de comunicación se logre de manera inmediata o automática con un texto que vincule y sintetice ambos enfoques.

Planteada de la manera más breve y directa esta problemática que he observado en mi práctica docente y en mi ejercicio profesional de servidor público, presento de una parte el desarrollo explicativo de mi propuesta al tiempo que para facilitar el trabajo docente de mis colegas presento algunas de las láminas con las que apoyo mis explicaciones en el salón de clases; en varios casos, el contenido de las mismas es enunciativo más no aclarativo habida cuenta que su mención es para vincularlas al contexto explicativo del fundamento constitucional del proceso administrativo público, de tal forma que detenerse en definiciones específicas nos desviaría del propósito inicial de este artículo.

No omito señalar que esta metodología de análisis del proceso administrativo público fue especialmente atractiva y didáctica para mis alumnos de la licenciatura en el INAP; en tanto que la precisión del fundamento constitucional fue escrupulosamente revisada por los alumnos de la asignatura *Hermenéutica Jurídica* del Doctorado en Administración Pública –legisladores de la República y funcionarios–, impartido por el INAP en la Cámara de Diputados durante la actual LXII Legislatura. Posteriormente a dichos cursos, he actualizado la fundamentación constitucional y legal con motivo de la reforma político electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014.



## 1. El proceso administrativo en las organizaciones privadas

Cuando hace poco más de treinta años cursé la maestría en Administración de Empresas en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma del Estado de México, la primera asignatura del programa era *Administración*, y los primeros capítulos de los libros de texto de la misma estaban dedicados a conceptualizar y describir el proceso administrativo, como continúa sucediendo actualmente en los nuevos libros de texto de dicha asignatura.

Para Agustín Reyes Ponce<sup>1</sup> el proceso administrativo se compone de: previsión, planeación, organización, integración, dirección y control, en tanto que para Francisco Javier Laris Casillas<sup>2</sup> el proceso administrativo consta de planeación, organización, integración, dirección y control, además de que para este autor los atributos generales en la administración son: autoridad, responsabilidad, división del trabajo, especialización, estandarización, simplificación, diversificación, centralización y descentralización, coordinación y cooperación.

Laris Casillas<sup>3</sup> inicia su libro recordando que “La tarea de organizar y administrar los esfuerzos de los individuos para lograr un fin común, es tan antigua como la civilización”, para en seguida enunciar las siguientes definiciones de administración:

“Técnica por medio de la cual los propósitos y objetivos de un grupo humano cualquiera, son determinados, clasificados y efectuados” (Petersen).

“Guía, encauzamiento y control de los esfuerzos de un grupo de individuos para lograr un objetivo común” (William Newman).

“Conjunto sistemático de reglas (que sirven), para lograr la máxima eficiencia de las formas de estructurar y de operar un organismo social” (Agustín Reyes Ponce).

Para Henry L. Sisk<sup>4</sup> las funciones que integran la administración son las de planeación, organización, liderazgo y control.

<sup>1</sup> *Administración de Empresas. Teoría y Práctica*. Editorial Limusa-Wiley, S. A. México, 1970. Tercera reimpresión, 1970.

<sup>2</sup> *Administración Integral*. Ediciones Oasis. México. Cuarta edición, 1973.

<sup>3</sup> *Ob. cit.*, p. 13

<sup>4</sup> *Management and Organization*. South-Western Publishing Co. USA. Cincinnati, Ohio, 1973.

Ahora bien, la ciencia y técnica de la administración no es enseñada a los abogados, nunca aparece en los planes y programas de estudio de la licenciatura en Derecho; tampoco existen en la licenciatura en Derecho cursos de planeación estratégica, control de gestión o de método del camino crítico. Sin embargo, como sucede con cualquier directivo de organizaciones públicas y privadas cualquiera que sea su objeto y campo de acción, conforme cada uno avanza y asciende en la pirámide organizacional, la necesidad de habilidades administrativas es cada vez mayor.

Esto significa que el titular de una dirección general jurídica, pública o privada, incluido el despacho particular con numerosos abogados y pasantes, conforme es mayor el número de asuntos que atiende su dirección general jurídica o su despacho es cada vez más administrador y menos abogado, es decir, sus responsabilidades son de gestión eficaz y eficiente de los asuntos jurídicos y cada vez menos de dominio técnico de las diferentes especialidades jurídicas a cargo de sus colaboradores, sin que esto lo exima de conocer y dominar alguno o algunos campos específicos del derecho (constitucional, amparo, procesal, administrativo, civil, laboral o cualquier otro). Pues de la misma manera que ningún médico es al mismo tiempo cardiólogo, oftalmólogo o pediatra eminente, tampoco un abogado es simultáneamente un experto laboralista, constitucionalista, fiscalista, etc.

Sucede entonces que el abogado convertido *de facto* en administrador público o privado, carece de las herramientas profesionales para integrar y dirigir equipos de trabajo multi e interdisciplinarios, que aseguren una colaboración y coordinación eficaz y eficiente con el resto de la organización pública o privada y su entorno. Pero, como ya lo he señalado, lo mismo le sucede al administrador público respecto de las implicaciones jurídicas de su actividad administrativa cotidiana. El ejecutivo de una organización pública o privada que puede ser un excelente planificador estratégico, experto en control de gestión o en relaciones laborales, advierte muy pronto la necesidad de conocer y dominar la vertiente jurídica de su acción administrativa, o por lo menos de acudir frecuentemente al departamento jurídico de la empresa privada u organismo público.

Es cuando el abogado se reprocha a sí mismo ¿por qué no estudié Administración?, y cuando el administrador se reclama ¿por qué no estudie Derecho?

## 2. ¿Qué es lo público?

El Diccionario de la Lengua Española<sup>5</sup> define lo público como “notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos... Aplícase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado”. La primera acepción entiende lo público como ámbito o espacio social, en tanto que la segunda como estructura de gobierno.

Pero es posible también entender lo público como imperativo constitucional y legal en virtud de lo establecido en el artículo 6º constitucional, como derecho ciudadano y obligación estatal de transparencia y acceso a la información gubernamental, en los términos regulados por la ley de la materia<sup>6</sup>.

El artículo 6º constitucional establece las siguientes disposiciones y principios:

- Toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo público es pública.
- El principio de máxima publicidad.
- La protección de la vida privada y los datos personales.
- Acceso gratuito a la información pública sin necesidad de acreditar interés alguno (jurídico, económico u otro).
- Mecanismos y procedimientos de acceso a la información a cargo de órganos especializados, imparciales y autónomos.
- Obligación de los sujetos obligados de preservar y organizar la información pública.
- Regulación legal de las formas de acceso a la información pública y de las sanciones por su inobservancia.

Finalmente, lo público puede ser entendido también como forma de legitimación gubernamental y administrativa, es decir de justificación de las acciones de gobierno para la aceptación y cumplimiento de éstas por parte de la sociedad en su conjunto y los ciudadanos en lo individual. Pues no hay que olvidar que en una sociedad democrática la legitimación social de las acciones de gobierno y administración pública se traducen necesariamente en un voto a favor o en un voto en contra del partido político del cual provengan los autores de dichas acciones. Lo mismo sucede con aquellos organismos au-

<sup>5</sup> Vigésima primera edición, 1992. Tomo II, p. 1687.

<sup>6</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 2002.

tónomos cuyos titulares de sus órganos de dirección –individuales o colegiados–, son de elección indirecta, pues la necesidad de legitimación social permanece, al igual que en el caso de los servidores públicos de designación directa o nombramiento.

### 3. ¿Quién gobierna y cómo gobierna?

Norberto Bobbio, en su libro *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*<sup>7</sup>, señala que a lo largo de la historia siempre ha surgido la pregunta sobre quién gobierna y cómo gobierna; pueden gobernar uno, varios o muchos y pueden hacerlo bien o mal. Siguiendo la clasificación de Polibio pero también de otros autores clásicos, Bobbio propone lo siguiente<sup>8</sup>:

		<b>¿Cómo?</b>	
		Bien	Mal
<b>¿Quién?</b>	Uno	Monarquía	Tiranía
	Pocos	Aristocracia	Oligarquía
	Muchos	Democracia	Oclocracia

En las sociedades democráticas contemporáneas existe una combinación pues, por ejemplo, en México, el Poder Ejecutivo Federal lo ejerce un titular, el Poder Legislativo Federal lo ejercen 500 diputados y 128 senadores, y del Poder Judicial de la Federación son titulares los 11 ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito y los jueces de distrito, además de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por su parte, el voto popular para decidir la renovación de los cargos públicos de elección directa corresponde a todos los ciudadanos mexicanos.

<sup>7</sup> Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

<sup>8</sup> *Ob. cit.*, p. 18.

#### 4. Organismos intermedios o intermediarios entre la sociedad y el Estado

Si bien es cierto que hay mecanismos, como el voto popular o las sanciones administrativas, que materializan una relación directa entre la sociedad y el Estado a través de sus diferentes niveles u órdenes y órganos de gobierno y administración, también es cierto que hay organismos intermedios o intermediarios entre la sociedad y el Estado, entre los cuales destacan los siguientes:

- Partidos políticos (en transición).
- Sindicatos (en transición).
- Organismos empresariales (en transición).
- Medios de comunicación social (en transición).
- Todas las demás organizaciones corporativas.
- Iglesias de las diferentes confesiones religiosas.
- Organizaciones sociales.

Cada uno de estos organismos tiene una función social identificable que además en todos los casos está regulada por la ley, es decir, por alguna disposición u ordenamiento normativo, sea constitucional, legal, reglamentario o todos.

Esto significa que tanto las acciones de gobierno como las acciones administrativas públicas tienen que tomar en cuenta la actividad de estos organismos intermediarios que, por lo tanto, se convierten en sí mismos en objeto de la acción pública para mejor cumplir su función de servicio público.

El señalamiento entre paréntesis “en transición” para algunos de esos organismos intermediarios tiene como explicación el hecho de una regulación legal creciente de sus actividades, sea que ya exista o que se tienda a ella. Por ejemplo, los partidos políticos en tanto entidades de interés público tienen un control administrativo por parte de los institutos electorales y jurisdiccional por los tribunales electorales; existe una demanda creciente de transparencia, democracia interna y acceso a la información sindical; y la nueva Ley de Amparo<sup>9</sup> permite la protección judicial en contra de organismos no públicos que por su tamaño o importancia pueden vulnerar los derechos humanos de los gobernados. Las reformas constitucionales derivadas del *Pacto por México*<sup>10</sup> en materia de comunicaciones, energía, edu-

<sup>9</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de abril de 2013.

<sup>10</sup> Publicado en el *DOF* del 2 de diciembre de 2012.

cación, competencia económica y político-electoral, confirman nuestra afirmación al respecto.

## 5. La decisión política y administrativa pública

En cualquier librería o tienda de autoservicio encuentra una gran cantidad y variedad de libros sobre la forma como los ejecutivos de las empresas privadas pueden optimizar sus procesos de tomas de decisiones y afirmar su liderazgo. No sucede lo mismo en el caso de la decisión política y administrativa pública. Sin embargo, el gobernante y el administrador público diariamente toman decisiones, luego entonces es necesario que exploremos la forma en que cada uno de nosotros toma decisiones en el ámbito individual también todos los días, y quienes gobiernan y administran los asuntos públicos.

Este proceso ha sido analizado por Lucien Sfez en su libro *Critique de la decisión*<sup>11</sup>, donde en primer lugar se refiere a la concepción de Renato Descartes sobre la decisión, a la cual atribuye las siguientes etapas: discusión, decisión, ejecución. Sfez destaca entonces los tres elementos de la decisión cartesiana: linealidad, racionalidad y libertad, a los cuales opone una visión sistémica, la multi racionalidad y la falta de libertad de quien decide, particularmente en el ámbito público, por la forma en que están acotadas las decisiones que adopta, lo que le aporta una multifinalidad.

En el ámbito del gobierno y la administración pública es muy fácil identificar tres procesos de tomas de decisiones: en el ámbito legislativo, en el ámbito jurisdiccional judicial y, desde luego, el proceso administrativo público. Propongo en consecuencia analizar los tres procesos de decisión característicos de cada uno de los poderes públicos: el proceso legislativo, el proceso judicial y el proceso administrativo público, cada uno de los cuales entraña un modelo de toma de decisiones regulado por la Constitución y las leyes.

## 6. Procesos de toma de decisiones en el ámbito público

Los dos primeros procesos de toma de decisiones a que nos hemos referido, en los ámbitos legislativo y judicial, pueden ser presentados de manera esquemática, aunque no exhaustiva, de la siguiente forma:

<sup>11</sup> Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. Paris, 1981.

## Proceso legislativo federal

- Iniciativa;
- Dictamen;
- Debate;
- Votación;
- Minuta;
- Dictamen de la Cámara revisora;
- Dictamen;
- Debate;
- Votación;
- Minuta;
- Promulgación;
- Publicación;
- Inicio de vigencia.

## Proceso jurisdiccional judicial

- Demanda;
- Contestación de la demanda;
- Ofrecimiento de pruebas;
- Desahogo de pruebas;
- Alegatos;
- Sentencia;
- Impugnación y desahogo de la misma en segunda instancia
- Impugnación de la sentencia de segunda instancia y su desahogo vía amparo;
- Impugnación de la sentencia de amparo vía revisión.

Antes de entrar al proceso administrativo público es conveniente referirnos al orden jurídico nacional e identificar los niveles u órdenes de la acción de gobierno administrativa pública en el Estado federal mexicano.

## 7. El orden jurídico nacional

Existe el principio de que la autoridad pública sólo puede hacer aquello que expresamente le autoriza la ley, en tanto que los particulares pueden hacer todo con excepción de aquello que les prohíbe la ley. Esto significa que el gobernante y el administrador público deben tener un conocimiento preciso del marco jurídico que regula su actuación, pues de otra forma pueden incurrir en violaciones a la ley que vulneren derechos de los gobernados y administrados, y que

además acarrean responsabilidades administrativas o de otro tipo constitucional y legal para los propios servidores públicos.

Norberto Bobbio, en la *Teoría General del Derecho*<sup>12</sup> señala que ésta se integra por la teoría de la norma y por la teoría del ordenamiento jurídico. En el caso de la norma destaca tres criterios de valoración: justicia, validez y eficacia. En el caso de los ordenamientos destaca su unidad, coherencia y plenitud. Señala también que “En realidad los ordenamientos se componen de una miríada de normas que, como las estrellas en el firmamento, son imposibles de contar”<sup>13</sup>.

Por fortuna, en nuestro país existen diversas páginas web con la compilación jurídica nacional, entre las que destacan las compilaciones realizadas por la Secretaría de Gobernación, la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

La norma jurídica positiva es toda disposición de carácter general y obligatorio que la autoridad pública emite con base a sus atribuciones y conforme a un procedimiento de creación normativa regulado por las leyes. Consecuentemente las normas jurídicas positivas pueden ser constitucionales, legales, reglamentarias y administrativas, las cuales pueden tener diferentes denominaciones: tratado, ley, código, estatuto, reglamento, norma oficial mexicana, etc. En el orden federal son las siguientes:

Ordenamientos	
Constitución	1
Leyes Federales	288
Reglamentos Federales	548
Tratados Internacionales	1,372
Normas Oficiales Mexicanas	768
Normas Mexicanas	4,553

El cuadro anterior es de elaboración propia a partir de las fuentes siguientes: [ordenjuridico.gob.mx](http://ordenjuridico.gob.mx) y [sre.gob.mx/tratados](http://sre.gob.mx/tratados).

<sup>12</sup> Editorial Temis. Bogotá, Colombia.

<sup>13</sup> *Ob. cit.*, p. 155.



## **8. Estructura y funcionamiento de los poderes públicos en el sistema federal de gobierno**

Los ámbitos u órdenes de gobierno en el Estado Mexicano y, consecuentemente, de administración de los asuntos públicos son los siguientes con las características que se indican para cada uno, aun cuando no se encuentren expresamente identificados como tales en el texto constitucional:

- Orden internacional. Estados soberanos, organismos internacionales y tribunales internacionales. Cooperación y coordinación; en el caso de los tribunales, vinculación.
- Orden federal. División de poderes y organismos constitucionales autónomos. Colaboración y coordinación.
- Orden intergubernamental a nivel nacional. Colaboración y coordinación.
- Orden local (32 entidades federativas: 31 estados de la República y un Distrito Federal). División de poderes y organismos constitucionales autónomos en los órdenes federal y local (Estados y Distrito Federal). Colaboración y coordinación.
- Orden intergubernamental a nivel local. Colaboración y coordinación.
- Orden municipal (2,446 municipios).
- Orden intergubernamental a nivel municipal.
- Orden submunicipal.

Es conveniente destacar que en sus orígenes y como consecuencia de la magnitud del territorio nacional, la dificultad de comunicación terrestre o marítima entre los distintos puntos del territorio y la inexistencia de los medios de comunicación actuales (teléfono, telégrafo, radio, televisión, Internet, etc.), el sistema federal de gobierno fue entendido como una agrupación de entes autónomos entre sí, incluidos incluso los tres poderes públicos tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial). De tal forma que los conceptos de colaboración y coordinación intergubernamental son relativamente recientes, pues los convenios respectivos datan apenas de las convenciones fiscales y de la Ley de Planeación.

## **9. Poderes federales y organismos constitucionales autónomos**

El sistema político se compone de tres elementos: sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno. El sistema electoral se

sustenta en dos principios o claves para la decisión del triunfador: el principio de mayoría y el principio de representación proporcional, los cuales pueden ser combinados en diferentes variantes. El sistema de partidos puede ser clasificado por el número de éstos en: sistemas de partido único, bipartidismo, pluralismo moderado, pluralismo polarizado y atomización<sup>14</sup>.

El sistema de gobierno, a su vez, puede ser presidencial, semipresidencial y parlamentario. El presidencialismo, por su parte, ha sido clasificado en los siguientes tipos: puro, autoritario, atenuado, reforzado y parlamentarizado<sup>15</sup>. En el sistema presidencial, tradicionalmente, como ya se ha dicho, la división de poderes fue tripartita, pero en las décadas recientes varios países de la democracia occidental han incluido organismos constitucionales autónomos con facultades expresas y exclusivas que anteriormente pertenecieron a alguno de los poderes tradicionales. En México, los primeros organismos constitucionales autónomos fueron las universidades públicas cuyas leyes orgánicas les otorgaban autonomía misma que posteriormente estuvo regulada en la propia Constitución General<sup>16</sup>. Más tarde, en 1993, el Banco de México obtuvo su autonomía constitucional<sup>17</sup> y poco después el Instituto Federal Electoral<sup>18</sup>, hoy Instituto Nacional Electoral<sup>19</sup>. Posteriormente hubo nuevos entes públicos constitucionalmente autónomos y, recientemente, como consecuencia del ya mencionado *Pacto por México*, han surgido seis más (considerando que el Instituto Federal Electoral ya era autónomo), para quedar como sigue:

- Poder Legislativo;
- Poder Ejecutivo;
- Poder Judicial;
- Universidad Nacional Autónoma de México;
- Universidad Autónoma Metropolitana;
- Universidad Autónoma de Chapingo;
- Banco de México;
- Comisión Nacional de Derechos Humanos.

<sup>14</sup> Cfr.: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*. Editorial Trillas. Segunda edición. México, 2014, pág. 89.

<sup>15</sup> Cfr.: Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales en su contexto*. UNAM. SCJN. BUAP. México, 2008, pág. 98.

<sup>16</sup> DOF del 9 de junio de 1980.

<sup>17</sup> DOF del 20 de agosto de 1993.

<sup>18</sup> DOF del 22 de agosto de 1996.

<sup>19</sup> DOF del 10 de febrero de 2014.

- Tribunal Superior Agrario;
- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía;
- Comisión Federal de Competencia Económica;
- Instituto Federal de Telecomunicaciones;
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos;
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;
- Instituto Nacional Electoral; y
- Fiscalía General de la República.

En el caso de la Fiscalía General existen a su interior dos Fiscalías Especializadas –Anticorrupción y Delitos Electorales–, que a su vez tienen su propia autonomía. La actual Procuraduría General de la República se transformará en Fiscalía General hasta una vez que la legislación secundaria pertinente entre en vigor, como lo disponen los artículos sexto y séptimo transitorios del decreto de reforma correspondiente; los fiscales especializados deberán ser nombrados por el Senado de la República en los términos previstos por el artículo décimo octavo transitorio del decreto referido. Respecto de los órganos u organismos autónomos como son llamados indistintamente en diversos ordenamientos, su autonomía es señalada en la Constitución y, en ocasiones, regulada en el propio texto constitucional o bien en la legislación secundaria.

## 10. El proceso administrativo público

En una primera aproximación del proceso administrativo público es posible identificarlo exactamente igual que como ya hemos mencionado lo hace la doctrina administrativa para el ámbito de las organizaciones en abstracto, en los términos siguientes:

- **Planeación.** Determinación de lo que va a hacerse, incluye establecer políticas, objetivos, programas, métodos específicos, procedimientos y células diarias de trabajo.
- **Organización.** Agrupamiento de las actividades necesarias para llevar a cabo los planes a través de unidades administrativas, con relaciones jerárquicas definidas y comunicaciones vertical y horizontal.

- **Integración.** Obtención del capital y demás elementos materiales y humanos necesarios para llevar a cabo los planes.
- **Dirección.** Comunicación de órdenes y relaciones personales jerárquicas, así como toma de decisiones.
- **Control.** Medir la operación para que resulte conforme a los planes o lo más cerca posible de ellos; incluye establecer estándares, medición de ejecución, interpretación y acciones correctivas.

Desde luego que, como lo veremos más adelante, en el caso específico del sector público, puede haber una subdivisión con nuevas etapas.

## 11. La Administración Pública Federal

Cada año se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la composición de la Administración Pública Federal, entendida ésta como el conjunto de dependencias y entidades al interior del Poder Ejecutivo Federal. Sin embargo, es oportuno precisar que la administración pública se ejerce igualmente en el ámbito de los otros dos poderes públicos y de los organismos constitucionales autónomos. El siguiente cuadro es de elaboración propia y sus datos tienen como fuentes el artículo 26 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (reforma publicada en el *DOF* del 2 de enero de 2013 al inicio del actual Ejecutivo Federal y cuya reforma más reciente apareció publicada en el *DOF* del 20 de mayo de 2014), así como la publicación en el *DOF* del 15 de agosto de 2013, de la “Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales* y su Reglamento”.

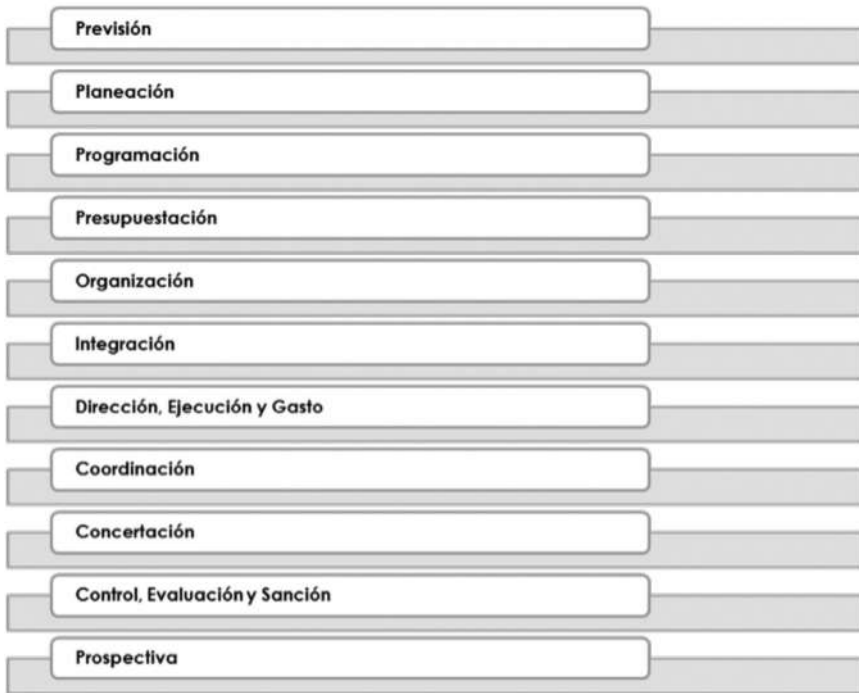
<b>PODER EJECUTIVO</b>	
Presidencia de la República	<b>1</b>
Secretarías de Estado	<b>16</b>
Consejería Jurídica del Gobierno	<b>1</b>
Procuraduría General de la República	<b>1</b>
Organismos Descentralizados	<b>104</b>
Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	<b>75</b>
Fideicomisos Públicos	<b>13</b>
Fideicomisos Públicos que forman parte del Sistema Financiero Mexicano	<b>6</b>
<b>Total</b>	<b>217</b>

Para una mayor precisión en el estudio de la APF habría que incluir también las comisiones intersecretariales (33) y los órganos desconcentrados (88); datos que están en frecuente modificación.

## **12. Estrategias necesarias aunque no dominantes en el sector público**

- Colaboración y coordinación;
- Trabajo en equipos multi e interdisciplinarios;
- Participación social;
- Planeación democrática y deliberativa;
- Transparencia, rendición de cuentas y máxima publicidad; y
- Legitimación administrativa pública vía la eficacia y la eficiencia.

### 13. Etapas del proceso administrativo público



### 14. Descripción del proceso administrativo público

- **Previsión.** Derechos humanos (Tratados internacionales en la materia) y derechos fundamentales (Constitución). Documentos básicos de los partidos políticos, procesos electorales, plataformas y compromisos políticos.
- **Planeación.** Foros de consulta. Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales.
- **Programación.** Atención de prioridades en tiempos previstos.
- **Presupuestación.** Asignación de recursos en función de los ingresos.
- **Organización.** Estructura de la administración pública federal.
- **Integración.** Formación y reclutamiento de cuadros políticos y administrativos, así como obtención de recursos materiales.

- **Dirección, Ejecución y Gasto.** Función de liderazgo de los mandos superiores y medios, y ejercicio del gasto.
- **Coordinación.** Colaboración y coordinación intergubernamental e interinstitucional.
- **Concertación.** Convenios y ajustes con los sectores privado y social.
- **Control, Evaluación y Sanción.** Control, auditoría y evaluación, internos y externos; responsabilidades administrativas y delitos cometidos por servidores públicos; control jurisdiccional nacional e internacional.
- **Prospectiva.** Construcción de escenarios futuros sin referencias al pasado inmediato ni a las tendencias previsibles.

## 15. Fundamento constitucional del proceso administrativo público

- **Previsión.** Artículos 35, fracciones I, II y III, 41 y 99 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- **Planeación.** Artículos 25, 26, apartados A y B y 73, fracción XXIX-D.
- **Programación.** Artículos 25, 26, 27, fracción XX, 28, párrafos segundo, tercero, quinto, décimo, undécimo y duodécimo, y 73, fracción XXIX-E.
- **Presupuestación.** Artículos 31, fracción IV, 73, fracciones VII, VIII y XXIX, 74, fracción IV, 75 y 131.
- **Organización.** Artículos 28, 39, 40, 49, 73, fracción XXIII, 80, 89 y 90.
- **Integración.** Artículos 73, fracciones XI y XX, 75 y 127.
- **Dirección, Ejecución y Gasto.** Artículos 26, apartado A, 90 y 134.
- **Coordinación.** Artículos 26, apartado A, párrafo tercero, 73, fracciones XXI, párrafos segundo y tercero, XXIII, XXV, XXVIII, XXIX-C, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-L, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-P, 115, fracción VI, 116, fracción VII y 122, párrafo segundo y apartado G.

- **Concertación.** Artículos 25, 26, 27, 28, 73, fracciones XXIX-E, XXIX-K y XXIX-N, 123 y 134, párrafos tercero y cuarto.
- **Control, Evaluación y Sanción.** Artículos 73, fracciones XXI, XXIV, XXVIII y XXIX-H, 74, fracciones V y VI, 76 fracción VII, 90, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114 y 134.
- **Prospectiva.** Artículos 25, 26, 27, 28, 73, 74, fracción IV, 76, fracción I, 123, 124 y 135.
- (Entre otros artículos constitucionales. Es importante hacer notar también desde ahora, para evitar confusiones, que un mismo artículo constitucional u ordenamiento legal secundario puede regular varias etapas o momentos del proceso administrativo público, al igual que una misma dependencia o entidad puede intervenir en distintas etapas).

## 16. Regulación jurídica y política del proceso administrativo público

- **Previsión.** Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley General de Delitos Electorales, Ley General del Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- **Planeación.** Ley de Planeación. Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.
- **Programación.** Ley de Planeación. Presupuesto de Egresos de la Federación.
- **Presupuestación.** Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Ley General de Deuda Pública. Ley de Ingresos. Presupuesto de Egresos de la Federación.
- **Organización.** Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- **Integración.** Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Ley General de Bienes Nacionales. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.



- **Dirección, Ejecución y Gasto.** Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales. Presupuesto de Egresos.
- **Coordinación.** Ley de Planeación, Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- **Concertación.** Ley de Planeación.
- **Control, evaluación y sanción.** Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Ley General de Contabilidad Gubernamental. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Leyes de responsabilidades, Código. Penal.
- **Prospectiva.** *Pacto por México* con sus reformas constitucionales y legislativas.

## 17. Organizaciones públicas que intervienen en el proceso administrativo público

- **Previsión.** Partidos Políticos y Asociaciones Políticas. Instituto Nacional Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- **Planeación.** Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- **Programación.** *Ídem.*
- **Presupuestación.** Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados.
- **Organización.** Consejería Jurídica del Gobierno. Secretaría de Gobernación. Secretaría de Economía. Congreso de la Unión.
- **Integración.** Secretaría de la Función Pública. Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- **Dirección, Ejecución y Gasto.** Secretaría de Gobernación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Secretaría de la Función Pública.
- **Coordinación.** Poderes, Órganos Autónomos, Dependencias y Entidades de los tres Órdenes de Gobierno.
- **Concertación.** Dependencias y entidades vía convenios.
- **Control, evaluación y sanción.** Secretaría de la Función Pública. Auditoría Superior de la Federación. Procuraduría General de la República (posteriormente, Fiscalía General de la República).
- **Prospectiva.** Presidencia de la República. Partidos Políticos Nacionales. Secretaría de Gobernación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Congreso de la Unión.

#### **18. Medios de control de las administraciones públicas y de sus respectivos procesos administrativos públicos y de toma de decisiones**

- Control constitucional;
- Control jurisdiccional judicial u otro (jurisdiccional administrativo);
- Control político;
- Control no jurisdiccional o ante el Ombudsman;
- Control jurisdiccional internacional; y
- Medios de control constitucional.

La doctrina jurídica y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no habían coincidido respecto del control difuso de la constitucionalidad en México, de cuya procedencia fueron partidarios Gabino Fraga y Antonio Martínez Báez, así como Héctor Fix Zamudio. Sin embargo, la reforma constitucional más reciente en materia de derechos humanos<sup>20</sup>, estableció la obligación de todas las autoridades públicas, en el ámbito de sus respectivas compe-

<sup>20</sup> DOF del 10 de junio de 2011.

tencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, sin señalar la obligación de acudir previamente a los procedimientos tradicionales de control constitucional. Por su parte, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco v. México<sup>21</sup>, estableció la obligación de las autoridades mexicanas de ejercer un control difuso de la convencionalidad.

Al efecto, en cumplimiento de dicha sentencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó en el expediente varios 912/2010 un modelo de control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad que, dada nuestra tradición jurídica, en mucho coincide con los medios tradicionales jurisdiccionales judiciales de control de la constitucionalidad que en seguida se señalan, pero que deja abiertos nuevos caminos de defensa de los derechos humanos; modelo que se define poco a poco en sus contornos mediante diversos criterios jurisprudenciales obligatorios, particularmente la resolución de la contradicción de tesis 293/2011. Sin duda que el diálogo jurisprudencial entre ambas Cortes, la interamericana y la nacional, permitirá ampliar cada vez más el **ámbito de actividad de todas las autoridades públicas en materia de control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad.**

- Juicio de amparo;
- Acción de inconstitucionalidad;
- Controversia constitucional; y
- Medios de impugnación en materia electoral que implican control constitucional.

## **20. Medios de control jurisdiccional**

- Procedimientos de revisión o revocación que resuelve el superior jerárquico de la autoridad administrativa impugnada;
- Procedimientos ante las diferentes comisiones reguladoras de servicios públicos;

<sup>21</sup> Dictada el 23 de noviembre de 2009. Fragmentos de la sentencia fueron publicados en el *DOF* del 9 de febrero de 2010.

- Juicios civiles, mercantiles, administrativos y penales ante juzgados y tribunales del Poder Judicial de la Federación;
- Procedimientos laborales ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- Procedimientos de responsabilidades administrativas ante la Secretaría de la Función Pública;
- Procedimientos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y
- Procedimientos ante el Tribunal Superior Agrario.

## **21. Control político**

El juicio político y la declaración de procedencia son dos procedimientos constitucionales en los que participan determinados servidores públicos del más alto nivel y los poderes legislativos Federal y locales, según el caso.

El juicio político procede cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; no procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

Para proceder penalmente contra altos funcionarios de la Federación y de las entidades federativas señalados en las constituciones respectivas, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado; sólo en caso afirmativo el asunto pasará a las autoridades penales competentes habituales.

Ambos procedimientos están regulados por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- Juicio político; y
- Declaración de procedencia.

## **22. Medios de control no jurisdiccional**

Procedimientos ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o sus equivalentes en las entidades federativas.

## **23. Control jurisdiccional internacional**

De conformidad con los procedimientos que en cada caso correspondan, es importante que el servidor público tenga conocimiento de que sus actos administrativos, eventualmente, pueden llegar a ser impugnados ante instancias internacionales. Dichos órganos y procedimientos son los siguientes:

- Corte Penal Internacional;
- Comisión Americana de Derechos Humanos;
- Corte Interamericana de Derechos Humanos;
- Corte Internacional de Justicia;
- Corte Permanente de Arbitraje;
- Procedimientos ante paneles u órganos de solución de controversias previstos en tratados internacionales en los que México sea parte, y
- Procedimientos ante tribunales de otros países que sean competentes con motivo de convenios, contratos o transacciones con personas jurídicas extranjeras suscritos por dependencias o entidades de las administraciones públicas nacionales.

## **24. Principios constitucionales que regulan la función administrativa pública**

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece al efecto que:

*Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones*

*aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.*

Es importante distinguir al efecto entre la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>22</sup> y la Ley Federal

<sup>22</sup> DOF del 13 de marzo de 2002.



de Responsabilidades de los Servidores Públicos<sup>23</sup> ya mencionada; esta última sólo regula juicio político y declaración de procedencia.

## **25. Código de Ética de los Servidores Públicos<sup>24</sup>**

La conducta de los servidores públicos, en principio, es regulada por la Constitución, los tratados internacionales, las leyes, los reglamentos y demás disposiciones administrativas, ordenamientos todos de carácter obligatorio. En el caso de los diferentes códigos de ética que existen para servidores públicos de diferentes ámbitos de gobierno, de empresas privadas y de actividades profesionales, se advierte que hay valores y principios que por su nivel de abstracción así como de aplicación e interpretación a casos concretos quedan en el campo de la apreciación o de la conciencia individual sin una vinculación jurídica expresa. En el caso de la Administración Pública Federal, el código ético identifica los siguientes valores y principios:

<sup>23</sup> DOF del 31 de diciembre de 1982.

<sup>24</sup> OFICIO-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 31 de julio de 2002.

- Bien Común;
- Integridad;
- Honradez;
- Imparcialidad;
- Justicia;
- Transparencia;
- Rendición de Cuentas;
- Entorno Cultural y Ecológico;
- Generosidad;
- Igualdad;
- Respeto; y
- Liderazgo.

## Bibliografía

- Bobbio, Norberto. *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Teoría General del Derecho*. Editorial Temis. Bogotá, Colombia.
- Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús. *La relación entre plan nacional y planes regionales de desarrollo*. UABJO. México, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Para entender la democracia. Teoría política, formas de gobierno, sistemas electorales, sistemas de partidos y calidad de la democracia*. Edición de autor. México, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*. Editorial Trillas. Segunda edición. México, 2014.
- \_\_\_\_\_. (Coordinador). *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*. Secretaría de Gobernación. México, septiembre 2005.
- \_\_\_\_\_. (Coordinador) *Valores para una Cultura de la Legalidad*. Secretaría de Gobernación. México, octubre 2009.
- \_\_\_\_\_. (Coordinador) *La Ética Profesional*. Secretaría de Gobernación. México, julio de 2009.
- \_\_\_\_\_. (Coordinador). *Lineamientos para la redacción de textos normativos estatales*. Secretaría de Gobernación. Segunda reimpresión. México, junio 2011.
- \_\_\_\_\_. (Coordinador). *Lineamientos para la redacción de textos normativos municipales*. Secretaría de Gobernación. Segunda reimpresión. México, junio 2011.
- Cicero Fernández, Jorge. *DOE v. Zedillo. El caso Acteal, el Alien Tort Statute y el Estado de Derecho Nacional e Internacional*. Editorial Porrúa. México, 2013.
- Corzo Sosa, Edgar et al (Coordinadores). *Impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Tirant lo Blanch. México, 2013.

*Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española.* Vigésima primera edición, 1992.

*Gobernanza eficaz. La Administración Pública y la responsabilidad social en el México actual.* Revista de Administración Pública 133. Volumen XLIX, No. 1 (enero-abril 2014). Instituto Nacional de Administración Pública.

Jantsch, Erich. *Prospective et Politique.* Organisation de Cooperation et de Developpement Economiques. Paris, 1968.

Laris Casillas, Francisco Javier. *Administración Integral.* Ediciones Oasis. México. Cuarta edición, 1973.

Reyes Ponce, Agustín. *Administración de Empresas. Teoría y Práctica.* Editorial Limusa-Wiley, S. A. México, 1970. Tercera reimpresión, 1970.

Sfez, Lucien. *Critique de la decisión.* Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. Paris, 1981.

\_\_\_\_\_, *La Décision.* Que sais-je? Presses Universitaires de France. Paris, 1984.

\_\_\_\_\_, *Decision et pouvoir dans la société française.* Colloque dirigé par Lucien Sfez. Collection 10/18. Paris, 1979.

\_\_\_\_\_, *L'enfer et le paradis.* Presses Universitaires de France. Paris, 1978.

\_\_\_\_\_, *L'Objet Local.* Colloque dirigé par Lucien Sfez. Collection 10/18. Paris, 1977.

\_\_\_\_\_, *L'Administration Prospective.* Librairie Armand Colin. Paris, 1970.

Sisk, Henry L. *Management and Organization.* South-Western Publishing Co. USA. Cincinnati, Ohio, 1973.

Nota: las publicaciones de la Secretaría de Gobernación citadas se encuentran disponibles para consulta virtual en la página [www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx)



# Revista de Administración Pública

---

**Gobierno, administración y desarrollo humano en  
los gobiernos locales.**

**Juan Carlos Martínez Andrade<sup>1</sup>**

## **Introducción**

Este artículo tiene por objeto proponer algunas consideraciones generales sobre el impacto de las decisiones de gasto de inversión de los gobiernos locales. La normatividad para todos los gobiernos municipales es la misma pero las diferencias entre los municipios son abismales. Este documento presenta evidencia de que aún con diferencias tan grandes, los gobiernos municipales pueden tener grandes impactos si dirigen sus inversiones a aquellas áreas prioritarias. El planteamiento central es que los municipios no han podido desarrollar las capacidades administrativas necesarias para atender las necesidades de sus poblaciones.

El argumento está dividido en tres partes. En la primera parte se presenta información sobre la calidad de vida en los municipios, tomando en cuenta los indicadores de tasa de mortalidad infantil y los indicadores de educación, salud, ingreso y las condiciones al interior y al exterior de las viviendas. Se presenta un modelo econométrico que demuestra una mayor correlación entre el rezago educativo y la tasa de mortalidad infantil.

En la segunda parte, se toma como base la tasa de mortalidad infantil para discutir el grado de desigualdad entre municipios del país. Se utilizan datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para el año 2005 y se plantea de forma gráfica la desigualdad

<sup>1</sup> Maestro en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. Profesor por Asignatura en la maestría de Políticas Públicas y en las licenciaturas de Ciencias Políticas y Administración Pública y Relaciones Internacionales de la Universidad Iberoamericana Puebla.

entre municipios. En este apartado se discute sobre las implicaciones de la desigualdad entre municipios tomando como referencia el proceso de “causación circular y acumulativa”, en contra de las posturas de los “cluster” y los “polos de desarrollo”.

En la tercera parte se presenta un modelo original de estimación de la tasa de mortalidad infantil a nivel localidad para todo el país que nos permite, como ejemplo, discutir sobre la desigualdad al interior de los municipios. Se afirma que las decisiones de gasto de inversión que hacen los municipios podrían tener un impacto mayor si se dirigieran a las localidades con mayores necesidades.

Se formula la siguiente hipótesis: los gobiernos municipales no han desarrollado las capacidades administrativas necesarias para atender a su población.

### **Los gobiernos municipales**

Los gobiernos municipales encuentran fundamentación en el artículo 115 constitucional a nivel nacional y en las leyes orgánicas de los municipios de cada entidad federativa (García, 1999). Juntas, estas disposiciones legislativas dotan de un mínimo y un máximo de atribuciones y facultades a los gobiernos municipales para que trabajen como organizaciones dentro del pacto federal pero tomando decisiones propias (García, 1999; Gutiérrez, 2001). La principal distinción entre los gobiernos municipales del país es que hay municipios que se rigen por representación de partidos políticos y hay otros que se rigen por usos y costumbres.

La gran diversidad poblacional del país raramente puede ser comprendida por la variedad de municipios (Merino, 2010). Tenemos municipios con sobrepoblación, otras con subpoblación, algunos con localidades dispersas y otros más con un nivel de concentración exagerado (Fernández, 2001; García, 1999). Para cada caso no existen facultades o atribuciones especiales. Todos los municipios se rigen por el mismo conjunto de disposiciones legislativas. Sin embargo, las facultades con que se han dotado a los gobiernos municipales les permiten crear relaciones de trabajo independientes. Dotados de personalidad jurídica, los municipios pueden celebrar contratos de trabajo con privados, agencias públicas, agencias internacionales, organizaciones de la sociedad civil y otros niveles de gobierno, nacionales e internacionales. De esta forma, los municipios superpoblados que tienen a su alrededor una concentración

grande de población pueden asociarse para cubrir los servicios públicos que se les encomienda en el Artículo 115 constitucional. Así nacen los acuerdos metropolitanos y los convenios de colaboración intermunicipal (Gutiérrez, 2001).

Básicamente, los gobiernos municipales deben atender la dotación de servicios públicos urbanos y servir como intermediario entre la población y otros órdenes de gobierno. La cercanía que tienen los funcionarios del gobierno municipal con la población en general es un privilegio del que carecen los otros niveles de gobierno (García, 1999). El gobierno municipal, en régimen de partidos, se compone de presidente municipal, regidores y síndico municipal, dependiendo del tamaño de la población del municipio. En los municipios de usos y costumbres las autoridades que toman las decisiones no son propuestas por partidos políticos sino por representación directa de grupos de la comunidad.

Los gobiernos municipales se encargan principalmente de la hacienda pública, de invertir los recursos que les son transmitidos por los diferentes fondos de aportaciones del ramo 33 y por las participaciones (Merino, 2006). No obstante, los municipios no sólo trabajan con ingresos asignados sino que pueden generar recursos propios con el manejo de algunos tipos de impuestos, proyectos productivos, convenios de colaboración y algunas otras estrategias que les ayuden a generar recursos (Cabrero, 1999; Carrillo y Campero, 2003).

Los recursos asignados, aunque no son los únicos ingresos con los que pueden trabajar los gobiernos municipales se han vuelto la principal fuente de sus ingresos. Los municipios trabajan principalmente con los fondos asignados de las aportaciones del ramo 33 porque la mayor parte de estos recursos no deben ser solicitados, les llega casi directo. Trabajar únicamente con estos recursos implica una dependencia con las decisiones de gasto de inversión que provienen de otros niveles de gobierno.

Es pertinente hacer la siguiente aclaración: la cantidad de recursos que reciben los gobiernos municipales va de acuerdo con el grado de marginación de su población (INAFED, 2010). Utilizando el índice de desarrollo humano que propone el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Cámara de Diputados del Gobierno Federal asigna los recursos utilizando la Ley de Coordinación Fiscal con una fórmula que, a su vez, debe ser replicada en los gobiernos estatales. De esta forma, los municipios que presentan mayores rezagos reciben mayores presupuestos proporcionalmente hablando con el tamaño de la población.

Al respecto nos preguntamos: ¿Por qué trabaja con más recursos un municipio urbano que uno rural? Porque los gobiernos urbanos, además de recibir estos fondos del ramo 33, generan recursos propios como impuestos, tienen contratos de trabajo con empresas públicas y privadas, poseen una estructura técnica capaz de atraer inversión privada nacional e internacional y, por todo esto, reciben una cantidad mayor de participaciones, que son incentivos que hace la Federación a la generación de recursos propios (Vargas, 2010).

Los recursos del sistema de aportaciones del ramo 33 vienen en fondos etiquetados cuya comprobación de gastos debe coincidir con sus objetivos: hay fondos para educación, salud, seguridad, infraestructura, por mencionar algunos (García, 1999; 2006; Gutiérrez, 2001). Cuando un gobierno municipal no genera recursos propios, no atrae inversión pública o privada, nacional o internacional, debe trabajar únicamente con los recursos del fondo de aportaciones, reduciendo sus posibilidades de acción a solamente aquellas que les permiten las “etiquetas” de cada recurso.

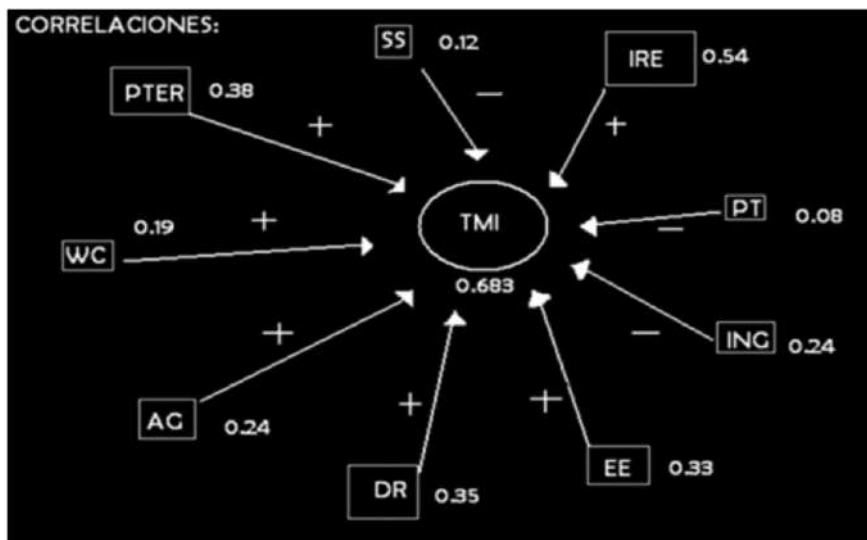
Ya sea de régimen de partidos, o por usos y costumbres, la administración pública municipal se dedica a gestionar los recursos públicos (Cabrerero, 1995; 1999). Cuando la cantidad de recursos es limitada, las acciones posibles de gobierno también lo están. Empero, la cantidad de recursos que reciben los gobiernos municipales con los fondos de aportaciones deben ser suficientes para, por lo menos, atender las obligaciones que les marca el artículo 115 constitucional y las leyes estatales, la dotación de servicios públicos y alguna parte de las condiciones de vivienda.

Aunque parezca mínima la acción de dotar de servicios públicos a las localidades, las condiciones de vivienda, dentro y fuera del hogar, determinan en buena medida la calidad de vida de los habitantes (Boltvinik y Damián, 2001). Para probar el grado de correlación entre las condiciones de vivienda y la calidad de vida hicimos un ejercicio econométrico en el que encontramos información muy relevante. Utilizamos como variable dependiente a la tasa de mortalidad infantil como indicador de calidad de vida (Bobadilla y Langer, 1990; Boltvinik y Damián, 2001; León, 1998). La tasa de mortalidad infantil es la cantidad de niños que mueren en su primer año de nacidos por cada mil niños nacidos en una zona geográfica específica (León, 1998). La tasa para el país en promedio es de 13.42 para el año 2012 (PNUD, 2013).

No obstante, el rango de la tasa de mortalidad infantil va de 5 hasta 90. Las capitales de los estados y los municipios con mayores ingresos totales disfrutaban de una tasa de mortalidad infantil muy baja, cercana a las cifras de Europa Nórdica. Por otra parte, los municipios de las zonas rurales y de las zonas indígenas presentan tasas de mortalidad infantil cercanas a las cifras de África Subsahariana (PNUD, 2013).

Como variables independientes, es decir, como factores de determinación de la tasa de mortalidad infantil, utilizamos indicadores de salud, educación, ingresos propios y condiciones de vivienda, adentro y fuera del hogar: tener piso de tierra en la vivienda, tener baño propio, contar con agua potable, drenaje y energía eléctrica, siguiendo la intuición de las propuestas de medición hechas por investigadores reconocidos por sus investigaciones en este campo (Boltvinik y Damián, 2001; Boltvinik y Damián, 2003; Briceño, 2005; Cortés, 1997; De Dios, 2008; Gómez de León y Partida, 1993; Scott, 2004). Hicimos el estudio para los años 2000, 2005 y 2010 y las correlaciones, la relación entre las variables, siempre es significativa. En un modelo de regresión múltiple, la variable que más impactaba era el rezago educativo. Las siguientes variables que más impactan en la mortalidad infantil son de vivienda: tener piso de tierra en la vivienda, contar con drenaje y contar con energía eléctrica, en ese orden.

Tabla 1



Fuente: Elaboración propia con base en modelo econométrico original.

En la tabla 1 se presentan las correlaciones para cada indicador. En total el modelo de estimación no presentó multicolinealidad y salió bien en todas las comprobaciones que se hicieron. El coeficiente R cuadrada ajustada fue de 0.683 para todo el modelo, lo que indica que es un modelo fuerte. Se utilizaron 2445 datos que son todos los municipios y las delegaciones del país en 2005. Por separado se hicieron pruebas de correlación entre los indicadores y la tasa de mortalidad infantil. Los coeficientes son presentados en la tabla 2.

### **La toma de decisiones de los gobiernos municipales**

Los municipios que trabajan únicamente con los fondos de aportación del ramo 33 deberían atender como mínimo las obligaciones que marca el 115 constitucional. Estas obligaciones son agua y drenaje, alumbrado público, seguridad pública, tránsito, tráfico, comercio, basura y rellenos sanitarios, y todo en posible coordinación con otros niveles de gobierno, así como educación, salud, emergencias, medio ambiente y mantenimiento de monumentos históricos (García, 1999; Gutiérrez, 2001).

La dotación de las responsabilidades mínimas de los gobiernos municipales puede ser solventada con los fondos del ramo 33, ya que la cantidad asignada corresponde con el grado de marginación de los municipios (Fernández, 2001; Pazos y Salas, 2007). En este sentido es pertinente la pregunta: ¿Por qué entonces es tan variada la calidad de vida de los gobiernos municipales? Una primera respuesta a esta pregunta es que los recursos no sólo financieros, sino también humanos, técnicos, informáticos, por lo que las habilidades con que cuentan los gobiernos municipales determinan las decisiones que las autoridades locales tomarán. Una segunda respuesta, un poco más elaborada introduce a las comunidades y propone que los recursos y las habilidades de las comunidades locales, incluyendo a sus gobiernos, para identificar prioridades y asignar gastos de inversión con impactos sociales altos determinan las decisiones de gasto de inversión de sus autoridades (De Alba y Gómez, 2010; De Dios, 2008; Carrillo y Campero, 2003).

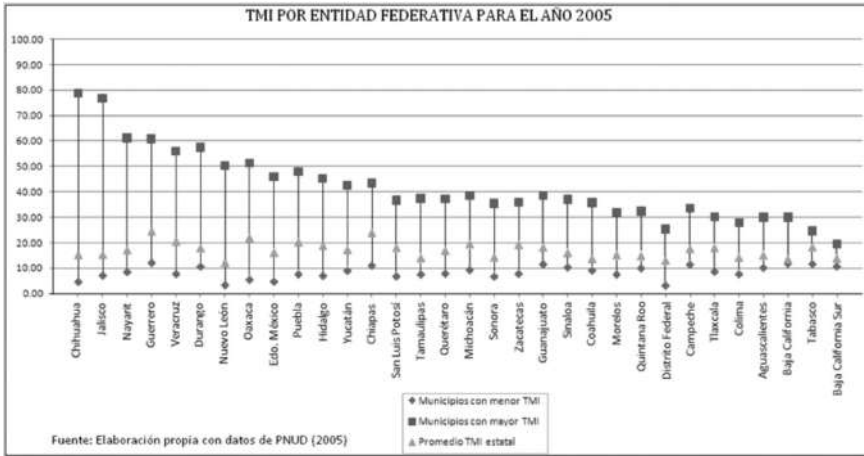
La tasa de mortalidad infantil es un indicador de la calidad de vida y es utilizado como componente del índice de desarrollo humano (IDH). Hemos decidido utilizar este indicador en lugar del IDH porque lo consideramos un indicador que refleja un problema concreto. Si observamos la tabla 2, veremos que la mortalidad infantil en todos los municipios del país no guarda una dispersión menor. Dicho en

otros términos, la probabilidad de que un niño no sobreviva su primer año de vida se encuentra determinado por el municipio dónde radica. En un mapeo a nivel nacional, observamos que las capitales de los estados y los municipios más ricos tienen mortalidad infantil muy baja y las zonas indígenas y rurales, una mortalidad infantil muy alta.

¿Cuáles son las razones de esta desigualdad? Las principales razones para que haya municipios con niveles de vida tan altos y otros municipios de niveles de vida tan bajos, consisten en el gasto de inversión y el aprovechamiento de los recursos. La súper-concentración de recursos que padecen algunas ciudades del país, y en esto nos podemos comparar con todo América Latina, no conllevó al desarrollo compartido de la utilidad de la producción con otras regiones como afirmaban los defensores de los *cluster* y los “polos de desarrollo”. Una hipótesis plausible es que las ciudades continuaron creciendo con la inercia que traían desde la época colonial, en la que los peninsulares atraían los recursos de otras zonas para inventariarlas y enviarlas al reino en España; a diferencia del proceso que tuvo la América del Norte dónde la prioridad fue poblar las zonas, exterminando a sus propietarios originarios, y dónde los recursos fueron llevados desde el centro hasta las colonias.

En la Gráfica 1 exponemos la tasa de mortalidad infantil para todos los municipios del país por cada entidad federativa, incluyendo al Distrito Federal. El punto cuadrado es el municipio con menor tasa de mortalidad infantil y el punto indicado con un rombo es el punto con la mayor tasa de mortalidad infantil. El punto indicado con un triángulo es el promedio de todos los municipios de cada entidad federativa. Los datos fueron tomados de PNUD para el año 2005. Las entidades federativas están ordenadas de izquierda a derecha de acuerdo con el grado de desigualdad que presentan sus municipios con la tasa de mortalidad infantil. Chihuahua es el estado con mayor desigualdad; su capital tiene una tasa de mortalidad infantil menor a 5 y Batopilas, un municipio indígena Tarahumara, tienen una tasa de mortalidad infantil de casi 80.

Gráfica 1



Los estados de Chihuahua, Jalisco, Nayarit, Guerrero y Veracruz presentan la mayor desigualdad en sus municipios. Sin embargo, en todos los estados se presenta el mismo fenómeno: los municipios donde hay mayor tasa de mortalidad infantil son aquellos cuya población es principalmente indígena y su territorio es principalmente rural. No requiere mucha explicación afirmar que las zonas rurales observan un desarrollo más lento que las urbanas, debido al bajo precio de las materias primas en comparación con los bienes manufacturados o los servicios privados. Cuando una familia vive de comerciar productos agrícolas con poca extensión de tierra, debe incluir en su producción artículos de autoconsumo, disminuyendo la probabilidad de conseguir dinero y poder invertir en otros proyectos productivos.

La concentración de recursos económicos en las ciudades atrae la inversión de otros recursos, incluyendo a la gente, que deja sus tierras en busca de “mejores” oportunidades en detrimento de los lugares que los ven salir. De esta forma hay un ciclo de atracción de recursos en zonas geográficas específicas que crecen a tasas altísimas apropiándose de los recursos de otras zonas geográficas específicas que decrecen a tasas muy altas también. Este proceso es llamado “causal, circular y acumulativo” y fue estudiado por Gunnar Myrdal, un economista cuya intuición ha sido llamada de “*feedback negativo*” y que contradice a la teoría de sistemas, a la teoría de los vasos comunicantes y otras posturas neopositivistas (Myrdal, 1975).



Empero, la inversión gubernamental juega un papel importantísimo en este proceso causal, circular y acumulativo. El gasto de inversión que hacen los diferentes niveles de gobierno contribuye al crecimiento o decrecimiento de ciertas zonas geográficas. Por poner un ejemplo, la inversión en educación pública que se hace en el Distrito Federal rebasa infinitamente la que se hace en Chiapas debido a que a) la cantidad de población es mayor, b) la cantidad de escuelas públicas es mayor, c) el tamaño de las escuelas públicas es mayor (pensemos en la UNAM o el Politécnico Nacional) y todo esto incentiva a los jóvenes de Chiapas a salir de sus ciudades para ir a estudiar al Distrito Federal, reproduciendo el ciclo causal.

Si pensamos en el gasto de inversión que hacen los gobiernos municipales utilizando únicamente los fondos asignados directamente por el ramo 33, tenemos que aquellos municipios con mayores rezagos tendrán asignado un presupuesto mayor al de los demás, en proporción a su tamaño de población. Por poner un ejemplo, Cochoapa el Grande, Guerrero, que tiene el menor IDH del país, 0.55, tendrá un presupuesto anual promedio de 52 millones de pesos para una población de 15 mil habitantes. A diferencia de otros municipios, como las capitales de los estados, los municipios indígenas rara vez generan recursos propios con impuestos, atracción de inversión pública y privada, nacional e internacional y esto se debe a que las capacidades administrativas de los gobiernos municipales en turno no han sido desarrolladas tanto. La primera restricción que enfrentan las capacidades administrativas es el grado de escolaridad promedio de los habitantes, ya que son esos habitantes quienes ocuparán puestos de elección popular y administrativos.

### **La desigualdad intramunicipal**

El fenómeno de súper-concentración de recursos que sucede con las grandes capitales de los países latinoamericanos se reproduce al interior de sus regiones, provincias, estados y municipios (Olmedo, 1996). En el caso de México, las capitales de los estados guardan una tasa de mortalidad infantil en un rango de 3 a 13, en comparación con los municipios mayor tasa de mortalidad infantil cuyo rango va de 50 a 80. Sin embargo, al interior de los municipios, algunas localidades se ven beneficiadas en comparación con otras localidades, estamos hablando de las cabeceras municipales, usualmente centros comerciales, culturales, educativos y sede de los ayuntamientos y casas de los partidos políticos.

Utilizando las correlaciones que obtuvimos en el ejercicio econométrico a nivel municipal de todo el país entre la tasa de mortalidad infantil y de otros indicadores podemos construir un modelo de estimación de la tasa de mortalidad infantil a nivel localidad. Este dato no es proporcionado por ningún centro o instituto, por eso es necesario estimarlo. La estimación se realizó con pruebas a varios modelos econométricos y el que resultó más cercano a una estimación correcta tuvo los coeficientes presentados en la tabla 2.

**Tabla 2**

Coeficientes	
Intercepción	8.481414576
PT	-3.84418e-06
IRE	0.446020678
SS	-0.042806525
PTER	0.022913128
WC	0.105667319
AG	0.020386698
DR	0.024787424
EE	0.247009451
ING	-0.0000169662

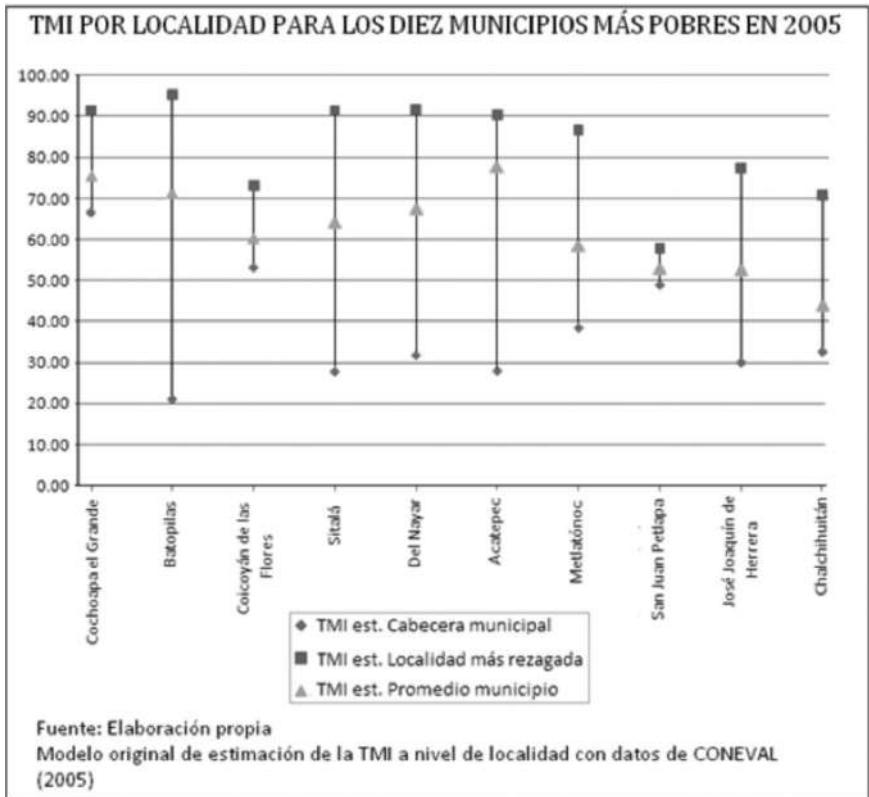
**Fuente:** Elaboración propia.

Con estos coeficientes podemos estimar la tasa de mortalidad infantil para todas las localidades del país utilizando los datos de CONEVAL a nivel localidad. Los resultados que obtuvimos de la estimación a nivel localidad, al interior de los municipios, es que las cabeceras municipales presentan una calidad de vida mucho mejor que otras localidades del mismo municipios. Destaquemos el caso de Batopilas que ocupa el lugar número 1 en mayor tasa de mortalidad infantil a nivel nacional para 2005. Cuando nos adentramos a estudiar a Batopilas, la desigualdad de mortalidad infantil reflejada en este indicador es abrumante. La cabecera municipal presenta una tasa de mortalidad infantil un poco mayor a 20, mientras que la localidad con mayor tasa de mortalidad infantil está cercana a 95. Dicho en otros términos, hay localidades que por sus condiciones de vivienda la probabilidad de que un niño no sobreviva a su primer año de vida es de casi 10 por ciento.

En la Gráfica 2 presentamos una gráfica con las estimaciones a nivel localidad de los 10 municipios considerados como aquellos que tienen la población más pobre, con mayores carencias y, por lo tan-

to, con menor índice de desarrollo humano. Los ordenamos de izquierda a derecha por el lugar que ocupan de menor a mayor índice de desarrollo humano. Batopilas, el municipio con mayor tasa de mortalidad infantil, en el estado más desigual con referencia a este indicador, es también el municipio más desigual. La calidad de vida, reflejada por este indicador, en su cabecera municipal está cercana a alguna ciudad que no sea capital de estado, mientras que las localidades de este municipio presentan una calidad de vida bajísima.

**Gráfica 2**



La desigualdad en otros municipios no es menor, en Sitalá, Del Nayar, Acatepec y Metlatónoc, la desigualdad es también abrumadora. Debemos señalar que Cochoapa el Grande era una región dentro de Metlatónoc, pero su población creía que era excluida de la toma de decisiones y de los beneficios de la inversión de la cabecera municipal e iniciaron hace más de veinte años un proceso para separarse de Metlatónoc y crear un nuevo municipio. Metlatónoc era el municipio con menor IDH en aquel entonces y en 2005, cuando se escindió

Cochoapa el Grande, por su grado de desigualdad, Metlatónoc pasó a ocupar el sexto lugar en la lista de municipios con menor IDH y Cochoapa el Grande el primero.

Hemos afirmado que con los fondos del ramo 33, los municipios cuentan con los recursos mínimos indispensables para cubrir las responsabilidades que les marca el 115 constitucional. El impacto que puede tener el gasto de inversión en las condiciones al interior y al exterior de las viviendas, en el mantenimiento de las escuelas, las clínicas y en algunos apoyos de gestoría para los proyectos productivos es altísimo. Se destaca que la inversión que entra a los municipios más desarrollados es infinitamente superior que en las zonas rurales e indígenas; sin embargo, acciones de inversión estratégica que posiciones un listado de prioridades podría impulsar al desarrollo de los municipios.

Los recursos con los que trabaja un gobierno municipal son humanos, financieros, económicos, técnicos, informáticos, tecnológico (Mizrahi, 2004; Porto y Cont, 1998; Tarassiouk, 2007). En conjunto con las habilidades que tengan estos gobiernos para trabajar, estos recursos son considerados capacidades administrativas (De Alba y Gómez, 2010; De Dios, 2008; Mizrahi, 2004). Los gobiernos municipales son organizaciones, grupos de personas que trabajan con recursos y que persiguen un fin en común (Cabrero, 1999). Debemos pensar en los gobiernos municipales en términos de eficiencia, de acuerdo con sus capacidades administrativas y ayudarlos a desarrollar éstas.

Por otra parte, la población que habita en los municipios es, a la vez, beneficiaria y materia prima de estos gobiernos municipales. De los pobladores surgirán los líderes, los funcionarios electos y gran parte del *staff* administrativo. La primera gran restricción que encuentran los municipios para organizar un cuerpo de gobierno y administrativo eficiente es el grado de escolaridad, el nivel de salud y la cantidad de recursos propios con los que puedan impulsar proyectos productivos. Esto es también un fenómeno causal, circular y acumulativo, aunque no en franca competencia con otras regiones en este caso específico.

Propongo pensar a las capacidades institucionales como aquellos recursos y habilidades con que cuenta una comunidad sociopolítica y que determinará a su vez a las capacidades administrativas de sus gobiernos. Debemos considerar que la población general es el principal grupo de interés que empuja propuestas, demandas y exige la

creación o eliminación de políticas públicas. La población de una comunidad es el principio y el fin de las acciones de su propio desarrollo.

Si los gobiernos municipales invirtieran más en las localidades más necesitadas, con sus recursos limitados y aunque sea únicamente con las responsabilidades mínimas que les marca el 115 constitucional, el grado de desigualdad intramunicipal no sería tan grande. Las inversiones que se hacen en la cabecera municipal ocasionan un proceso similar al de la capital del país o de la capital de los estados, un fenómeno de atracción de recursos en detrimento de las otras localidades que se reproduce cada año con mayor inversión debido a que la gente que llega demanda más bienes y servicios.

### **Consideraciones finales**

Nos propusimos discutir sobre la importancia de las decisiones de gasto de inversión de los gobiernos municipales. Se destaca que hay una desigualdad entre municipios que puede ocasionar condiciones para el desarrollo en algunas zonas en detrimento de otras zonas. Sin embargo, se presenta evidencia de que las acciones que los gobiernos municipales pueden hacer utilizando los escasos recursos de los fondos del ramo 33 para atender las mínimas responsabilidades que se les encomienda en el artículo 115 constitucional pueden impactar de forma muy significativa en la calidad de vida de los habitantes.

Se utilizaron indicadores socioeconómicos sobre las condiciones de vivienda y la disponibilidad de servicios públicos urbanos dentro de los municipios, para construir un modelo econométrico que tiene como base la tasa de mortalidad infantil. Con este modelo econométrico pudimos percibir que la diferencia de calidad de vida —que tiene un impacto directo en el desarrollo humano— es abismal dentro de los municipios. Las cabeceras municipales concentran la mayor cantidad de los recursos dejando a las localidades alejadas en una situación de precariedad.

Este modelo econométrico nos permite discutir la importancia de la toma de decisiones de los gobiernos municipales, ya que los indicadores socioeconómicos que se utilizaron dependen directamente del gasto de inversión que reciben los municipios con recursos etiquetados de los fondos del Ramo 33. Es decir, la mayoría de los municipios en México trabajan únicamente con los fondos del Ramo 33, sin generar recursos propios o atraer otro tipo de inversiones; si

tan sólo asignaran los recursos que de por sí reciben a las localidades que más lo necesitan, otro panorama de desarrollo tendríamos en el país.

En este orden de ideas quedan abiertas las preguntas ¿Por qué los municipios parecen concentrar los recursos en sus cabeceras municipales? ¿Qué condiciones necesitan las estructuras administrativas de los gobiernos municipales para asignar eficazmente sus recursos? ¿Cuándo comenzaremos a percibir un desarrollo humano sostenido en el país? La discusión apunta a la urgencia de desarrollar capacidades administrativas en los gobiernos municipales, aunque se reconoce que una de las restricciones es el nivel de escolaridad municipal ya que es de la población de donde surgirán los tomadores de decisión. Se intuye de forma muy general que el grado de escolaridad tiene una relación con el manejo de los recursos y las habilidades necesarias en las tareas de gobierno y administración pública.

Tenemos dos tareas pendientes a partir de este momento. Los analistas tenemos la tarea urgente de identificar las áreas de oportunidad de los gobiernos locales, en específico de sus capacidades administrativas, entendidas como las habilidades que han desarrollado las estructuras administrativas municipales en torno a las responsabilidades que les han sido asignadas, dentro del marco normativo correspondiente. La propuesta de este autor es presentar la importancia de las habilidades necesarias de los gobiernos municipales para atender las demandas de sus ciudadanos, en términos de condiciones de vivienda y prestación de servicios públicos urbanos.

La segunda tarea pendiente corresponde a los tomadores de decisión de los gobiernos locales. Es imperativo que las estructuras de gobierno y administración de los gobiernos municipales se comprometan a identificar las necesidades más urgentes en las localidades de sus propios municipios: ¿cuántas localidades hay?, ¿qué necesidades existen?, ¿tienen drenaje, agua potable y luz eléctrica?, ¿las casas tienen piso de tierra, techos de lámina y paredes de madera?, ¿qué oportunidades de empleo tiene el municipio?

Sólo con una participación constante de la ciudadanía y con la voluntad de nuestros tomadores de decisión podremos asegurar un verdadero desarrollo humano en México.

## Referencias

- Bobadilla, J. y A. Langer. (1990), *La mortalidad infantil en México: un fenómeno en transición*, Revista Mexicana de Sociología, vol. 52, no. 1, (enero-marzo 1990), pp. 111-131.
- Boltvinik, J. y A. Damián. (2001), *La pobreza ignorada, evolución y características*, Papeles de población UAEM, no. 29, pp. 21-53.
- Boltvinik, J. y A. Damián. (2003), *Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México*, Papeles de población UAEM, no. 35, (enero-marzo 2003), pp. 101-137.
- Briceño, I. (2005), *Sepsis: definiciones y aspectos fisiopatológicos*, Revista de Medicina Interna y Medicina Crítica, vol. 2, no. 8, (2005), pp. 164-178.
- Cabrero, E. (1995), *Del administrador al gerente público*. Instituto Nacional de Administración Pública. México.
- Cabrero, E. (1999). “Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales”, en Cabrero, E. y G. Nava (comps.). *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa. México.
- Carrillo, A. y G. Campero. (2003). *La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2006). “Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”. Documento CEFP/036/2006. LX Legislatura de la Cámara de Diputados.
- CONAPO, portal de internet: <http://www.conapo.gob.mx/>, visitado por última vez el 12 de mayo de 2010.
- CONEVAL, portal de internet: <http://www.coneval.gob.mx/coneval2>, visitado por última vez el 11 de mayo de 2010.
- Cornejo, E. (2005). “Hacia una transformación del Estado en América Latina”. Conferencia presentada el 24 de abril en el Taller de Expertos: Hacia un nuevo consenso de política económica en América Latina, Lima.
- Cortés, F. (1997), *Determinantes de la pobreza de los hogares, México 1992*, Revista Mexicana de Sociología, vol. 59, no. 2 (abril-junio 1997), pp. 131-160.
- De Alba, A. y D. Gómez. (2010). “Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo”. En Gómez, D. (comp.) *Capacidades institucionales para el desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados. México.

- De Dios, J. (2008). "Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: un mapa de su diversidad. Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales". Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. México.
- De Dios, J. y D. Gómez (2010). "Midiendo las capacidades institucionales municipales de México: un mapa de su diversidad". En Gómez, D. (comp.) *Capacidades institucionales para el desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados. México.
- Fernández, J. (2001). "La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115". *Cuestiones Constitucionalismo*. No. 4, enero-junio, pp. 241-277.
- Flores, M. (2003). "Reforma del Estado y reforma administrativa". Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. México.
- García, R. (1999). *Los municipios en México. Los retos del futuro*. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa. México.
- Gómez de León, J. y Virgilio Partida. (1993), *Niveles de mortalidad infantil y fecundidad en México, por entidad federativa, 1990*, Revista Mexicana de Sociología, vol. 55, no. 1, pp. 97-135.
- Gutiérrez, J. M. (2001). "La reforma al artículo 115 constitucional y las leyes "orgánicas" municipales. *Revista de alcaldes de México*, 31 de Mayo.
- INAFED, portal de internet: <http://www.inafed.gob.mx/wb/inafed09/ramo33>, consultado por última vez el 1 de junio de 2010.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. (S/A). *El municipio mexicano*. Cámara de Senadores LVIII Legislatura. México.
- León, R. et al. (1998), *Mortalidad infantil, análisis de un decenio*, Revista Cubana de Medicina General Integral, vol. 14, no. 6, (1998), pp. 606-610.
- Merino, M. (1992). *Fuera del centro*. Universidad Veracruzana. México.
- Merino, M. (2006). *La profesionalización municipal en México*. Documento de Trabajo 182. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.
- Merino, M. (2010). "Nuevo federalismo, nuevos conflictos". En Loaeza S. y J.F. Prud'homme, *Los grandes problemas de México XIV. Instituciones y procesos políticos*. El Colegio de México, México.
- Mizrahi, Y. (2004). *Capacity Enhancement Indicators. Review of the Literature*. World Bank Institute. Washington D.C.



- Myrdal, G. (1975). *La pobreza de las naciones*. Siglo XXI. México.
- Olmedo, R. (1996). "Teoría y práctica de la descentralización y el federalismo". En Acosta, D. y otros, *El municipio en México*. Archivo General de la Nación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal-Secretaría de Gobernación. México.
- Pazos, M. y R. Salas. (1997). *Progresividad y redistribución de las transferencias públicas*, Moneda y Crédito, no. 205 (1997), pp. 45-47.
- Porto, A. y Walter Cont. (1998), *Presupuestos provinciales, transferencias intergubernamentales y equidad*, Desarrollo Económico, vol. 38, (otoño 1998), pp. 267-291.
- PNUD, portal de internet:  
<http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/estatales/index.html>, visitado por última vez el 20 de junio de 2013.
- Scott, J. (2004), *La descentralización, el gasto social y la pobreza en México*, Gestión y Política Pública, vol. XIII, no. 3 (segundo semestre de 2004), pp. 785, 831.
- Teubal, M. (1982), *Nutrición, desarrollo y política: elementos para el análisis de sus interrelaciones*, Desarrollo Económico, vol. 22, no. 87 (octubre-diciembre 1982), pp. 421-430.
- Tarassiouk, A. (2007). "Estado y desarrollo. Discurso del Banco Mundial y una visión alternativa". En Guillén, A. (comp.) *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado Vidal*. CLACSO. Buenos Aires.
- Vargas, J. G. (2010). *Descentralización política y administrativa como mecanismo de gobernabilidad*. Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán. Mimeo.
- Zorrilla, P. (1994). "Descentralización política". En Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Problemas actuales del Derecho Constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México. México.



# Revista de Administración Pública

---

## La corresponsabilidad gobierno-sociedad en la construcción de cultura cívica para la rendición de cuentas: Una experiencia local

Corazón Raquel Lozano González<sup>1</sup>

### Introducción.

Las democracias liberales son esencialmente representativas. Sólo en la antigua Grecia y en algunos otros casos de ciudades italianas del Renacimiento se ha podido ejercer formas de autogobierno. Sin embargo, ello no impide que la idea de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas se haya convertido en un valor perseguido por todos. De hecho, la participación de la sociedad civil en las instituciones gubernamentales tiene un carácter instrumental. Ello se debe a que se considera que en la medida en que los ciudadanos tomen parte de los procesos de gobierno se podrá asegurar una mejor rendición de cuentas.

Para que la democracia funcione de manera óptima se requiere la convergencia de un diseño institucional que contemple mecanismos de participación y rendición de cuentas junto con la presencia difundida en la sociedad de una cultura cívica. En este sentido, para que los instrumentos de rendición de cuentas y participación sean efectivos se requiere de una disposición por parte de los individuos encargados de hacer uso de ellos. De no ser así, los dispositivos de rendición de cuentas no aportarán ninguna diferencia cualitativa en la calidad del régimen. Ahora bien, por el otro lado, ello no implica que todo sea una cuestión cultural. Por lo tanto, aun es necesaria la creación de mecanismos de participación social y de rendición de cuentas, así como una reforma a aquellos ya existentes.

<sup>1</sup> Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos; y Doctorante en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. Generación 2013. Profesora en la Facultad mencionada.

El objetivo central de este trabajo es relacionar *gobierno y sociedad* para identificar su corresponsabilidad en la rendición de cuentas, considerando como un elemento de conexión a la cultura cívica. Para ello, primero se retoman las discusiones teóricas en torno de la importancia de la sociedad civil y de la participación ciudadana dentro de la democracia. Posteriormente se hace referencia a algunos puntos centrales de la teoría de la cultura cívica desarrollada por Gabriel Almond y Sidney Verba; así como también las referencias teóricas sobre rendición de cuentas.

Finalmente, se busca identificar a partir de la relación entre gobierno y sociedad, la gestación de una cultura cívica con orientación a la rendición de cuentas.

### **La sociedad civil como control del gobierno.**

Durante la mayor parte de la historia de las ideas políticas, el Estado guardó un lugar preeminente e indiscutido. Dicho lugar se fundamentaba en una concepción organicista de la comunidad política, de acuerdo con la cual, el todo siempre está antes que las partes. Sin embargo, a partir del siglo XVII con el nacimiento de la economía política, se da la primera emancipación de una esfera de la sociedad, esto es, el mercado, del ámbito de acción del Estado. Posteriormente, en el comienzo del siglo XIX se da un paso más en esa dirección y nace la idea de la sociedad civil, propiamente dicha, como un espacio autónomo de la política y por ende del Estado<sup>2</sup>. Cabe mencionar que la tradición de usar la expresión sociedad civil (*burgerliche gesellschaft*) entendida como la esfera de las relaciones sociales que se diferencian del ámbito de las relaciones políticas, es de origen alemán.

Las ideas de Estado y sociedad civil siempre se han definido a partir del otro, es decir, se suele decir que la sociedad civil es lo no estatal o que el Estado es la superación de la sociedad civil. La valoración positiva recae en la sociedad civil; de ahí que, contrario a su concepción original como ámbito de expresión de los intereses particulares, se le considere como el ámbito de la civilidad por excelencia. Sin embargo, no todo lo político es malo, así como no todo aquello proveniente de la sociedad civil es algo noble o bueno. No obstante,

<sup>2</sup> Bobbio Norberto (2001) *El futuro de la democracia*. FCE. 3ª edición, México, pp. 28-29. Asimismo, sobre el origen del concepto de sociedad civil se recomienda consultar la obra del mismo autor *Estado Gobierno y Sociedad* (1989) FCE. México.

la virtud de la sociedad civil está en su apertura y pluralidad. De tal forma, en la medida que exista una enorme diversidad de grupos, el proceso político se ve necesariamente equilibrado.<sup>3</sup>

Con la caída de la Unión Soviética y de su dominio sobre los países de Europa del Este, renació el interés académico y la popularidad de la sociedad civil.<sup>4</sup> De hecho, como señala José Fernández Santillán, “hay un acuerdo generalizado entre los especialistas en el tema, en que el renovado interés por el concepto de sociedad civil se debe a la liberación de los países de Europa oriental en 1989”.<sup>5</sup> De tal forma, no es coincidencia que el concepto de sociedad civil sea producto de un proceso emancipatorio del Estado, en este caso el socialista.

Procesos paralelos también se desarrollaron en América Latina en contra de los regímenes militares autoritarios. Todos ellos poseían como principios normativos comunes: “la autoorganización de la sociedad, la reconstrucción de los lazos sociales fuera del Estado autoritario, y el llamado a construir una esfera pública independiente de los espacios controlados”. (Olvera, 1999: 30)

Con el paso del tiempo ha quedado claro que no se puede seguir viendo de forma dicotómica la relación entre el Estado y la sociedad civil, aunque se trata de esferas distintas, cada una con su finalidad y lógica propias. Sin embargo, más que la sociedad civil excluya al Estado, y más específicamente al gobierno, el reto ha consistido en tratar de establecer puntos de comunicación en ambas direcciones, buscando la inclusión y participación de la sociedad civil en las decisiones colectivas.

En este sentido es evidente que el gobierno ya no puede seguir actuando unilateralmente sin incluir a la sociedad civil en el proceso político y administrativo; de tal forma, la idea de una democracia participativa cobra cada vez más fuerza.

No obstante los deseos e intentos por establecer un régimen democrático más participativo que posibilite una mayor interacción entre

<sup>3</sup> Bobbio Norberto (2001) *El futuro de la democracia*. FCE. 3ª edición. México. p. 28.

<sup>4</sup> Olvera, Alberto J. (1999), “Los modos de recuperación contemporánea de la idea de sociedad civil”, en Alberto J. Olvera (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México.

<sup>5</sup> Fernández Santillán, José (2001), “Democracia, sociedad civil y ciudadanía”, Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, p. 14.

los gobernantes, incluidos aquellos encargados de tomar decisiones administrativas, y los gobernados, permanece un problema que debe sortearse: la apatía política. Como lo muestran algunos estudios, la cultura cívica del mexicano ha evolucionado muy poco, y aún persisten características que no fomentan una participación autónoma y propositiva dentro de las instituciones democráticas.<sup>6</sup>

El desarrollo de una cultura cívica, para un régimen democrático es un paso impostergable. Una democracia funcional implica la existencia de confianza interpersonal, voluntad participativa y conocimiento político de las instituciones. En este sentido, los mecanismos de rendición de cuentas que sean diseñados y establecidos no tendrán ningún efecto, en tanto prevalezca la ausencia de confianza en los demás y no exista el conocimiento básico sobre las instituciones y sus procesos de gobierno.

### **Cultura cívica para la rendición de cuentas.**

Durante mucho tiempo se consideró que el correcto funcionamiento de las democracias era una cuestión que se limitaba al diseño institucional. Es decir, se pensaba que el desempeño virtuoso de un régimen dependía de la forma en que estuvieran diseñadas las estructuras de gobierno. De hecho, uno de los aspectos más característicos de la ciencia política residió en la preocupación por los comportamientos efectivos de los actores y no en los diseños institucionales. Dentro de la corriente del conductualismo (*behaviorist*) aparece en 1963 una de las obras más relevantes para el estudio de la política: *The Civic Culture*, desarrollada por los politólogos americanos Gabriel Almond y Sidney Verba.

De acuerdo con estos autores, “el término ‘cultura política’ refiere específicamente a las orientaciones políticas –actitudes hacia el sistema político y sus diferentes partes, así como actitudes hacia el papel (*role*) de su persona en el sistema”.<sup>7</sup> La utilidad de este concepto reside en la posibilidad de retomar marcos teóricos de disciplinas como la antropología, la sociología y la psicología. En este sentido, cuando Almond y Verba hablan de la cultura política de una sociedad “se refieren al sistema político como es internalizado (*internalized*) en

<sup>6</sup> Hernández, María Aidé (2008), “La democracia mexicana, presa de una cultura política con rasgos autoritarios”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 70, núm. 2.

<sup>7</sup> Almond, Gabriel y Sidney Verba (1965), *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*, Boston, Little and Brown, 2a. Ed. p. 12.

las creencias, sentimientos y evaluaciones de su población” (Almond y Verba: 1965:13). Específicamente, señalan que “la cultura política de una nación es la distribución particular de patrones de orientación hacia los objetos políticos entre los miembros de una nación”.<sup>8</sup>

En su texto ya referido, realizan un estudio comparado de cinco países, entre ellos México, los autores configuran una clasificación de los distintos tipos de cultura política identificando tres elementos que componen la orientación política: 1) la orientación cognitiva; 2) la orientación afectiva; y 3) la orientación evaluativa.

A su vez, estos tres niveles que componen la orientación política están dirigidos hacia tres objetos diferentes que constituyen el sistema político: 1) los roles o estructuras específicos como son los parlamentos, el ejecutivo o la burocracia; 2) los titulares o sujetos en ejercicio de los roles como los legisladores, los burócratas o los monarcas; y 3) las políticas públicas (*policies*) en específico; estos elementos se pueden clasificar de manera amplia de acuerdo a cómo están involucrados en el proceso político de entrada (*input*) o el administrativo de salida (*output*). Cabe señalar que ambos autores son conscientes de la superficialidad de la división.<sup>9</sup> De tal forma, el tipo específico de cultura política predominante, más no generalizada en una nación, se identifica a partir del cruce de valores en la matriz referida.

Con base en lo anterior, Almond y Verba identifican *grosso modo* tres tipos distintos de cultura política. La cultura política “parroquial” (*parochial*) de una sociedad se caracteriza por la ausencia de roles políticos especializados; de igual forma, no hay una diferenciación funcional de ámbitos económicos, políticos, jurídicos y religiosos, entre otros. Además, es sumamente importante “la ausencia de expectativas de cambio iniciadas por el sistema político. El parroquiano no espera nada del sistema político”. A ello se suma el hecho de que, prevalecen orientaciones más afectivas que evaluativas.<sup>10</sup>

La cultura política “de súbdito” (*subject*) se caracteriza por la presencia de una alta frecuencia de orientaciones hacia un sistema político diferenciado mientras las orientaciones hacia al momento de respuesta o salida así como de su papel como participante activo son nulas. En este sentido Almond y Verba señalan que “el súbdito

<sup>8</sup> *Ídem.*

<sup>9</sup> Almond y Verba, *op. cit.* 14-15.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 16-17.

es consciente de la especialización de la autoridad gubernamental; está orientado afectivamente, tal vez con orgullo en él o tal vez desaprobándolo; además de evaluarlo ya sea como legítimo o como si no lo fuera”.<sup>11</sup> No obstante, “la relación es hacia el sistema en un nivel general, y hacia la respuesta administrativa o hacia el curso descendente del sistema político; se trata de una relación pasiva”.<sup>12</sup>

Por su parte, la cultura política “participante” se distingue por una orientación de los individuos miembros de la sociedad hacia el sistema en su totalidad, así como al sistema político y administrativo en sus estructuras y procesos, es decir, hacia la faceta de demandas y respuestas. Los individuos caracterizados por este tipo de cultura política pueden estar orientados tanto favorable como desfavorablemente hacia las varias clases de objetos políticos. Además se identifican por una clara vocación de participación y por lo tanto toman un papel más “activista” en la comunidad, aunque sus sentimientos y evaluaciones de dicho papel pueden ser de aceptación o rechazo.<sup>13</sup>

Es necesario aclarar, para despejar cualquier confusión de la clasificación elaborada por Almond y Verba, que para ellos, ésta se construye con base en tipos-ideales, y por ello, nunca se presenta una cultura política de forma absoluta. Más bien, lo que sucede es que tienden a convivir prácticas y orientaciones de los tres tipos de cultura política básicos. Por tal motivo, ambos autores, identifican expresamente tipos de cultura política mezclados.

Para Almond y Verba la cultura cívica, en este sentido, se presenta como un tipo de cultura política mixta. De hecho, la cultura cívica no puede ser reducida al tipo de cultura política que se halla descrita en los textos, en donde se prescribe la forma en que los ciudadanos deberían comportarse. Dicha interpretación supone un alto nivel de participación en la política así como una capacidad altamente racional en su aproximación hacia ésta. Así, debería de ser un individuo altamente informado y, por ello mismo, capaz de tomar las mejores decisiones.

Ambos autores –Almond y Verba– advierten sobre la cultura cívica, señalando que ésta reúne gran parte de las características que están integradas por una confluencia de orientaciones de naturale-

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 16-17.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 17-18.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 18.



za participativa con aquellas de súbdito y parroquiales, puesto que “las orientaciones políticas no participativas y tradicionales tienden a limitar el compromiso del individuo con la política y a hacer dicho compromiso más atemperado”. Por lo que, de acuerdo con los autores, las actitudes participativas son sumamente relevantes para el funcionamiento del sistema político, pero también lo son aquellas actitudes no-políticas como la confianza en los demás, así como la participación social en general.<sup>14</sup>

En síntesis, el mantenimiento de actitudes más tradicionales y su  *fusión*  con las orientaciones participativas conducen hacia una cultura cívica balanceada en donde la actividad política, el involucramiento, y la racionalidad existen pero son balanceadas por la pasividad, lo tradicional y el compromiso con los valores parroquiales.<sup>15</sup>

Sin duda la participación es un aspecto fundamental de la vida en un régimen democrático, sin embargo, debe mantenerse en un nivel adecuado. Sobre este punto Giovanni Sartori ha señalado que no deben sobredimensionarse las virtudes y las expectativas en la democracia participativa, pues en gran medida los valores que defendemos de nuestra forma de gobierno son más liberales que democráticos y señala que “quien regresa hoy a exaltar la democracia participativa, no recuerda que la  *polis*  se desplomó en un torbellino de excesiva política”.<sup>16</sup>

Por lo anterior, una democracia sustentada en una cultura cívica no implica la defensa de una participación sociedad civil a ultranza, en la que se diluyan diferencias entre gobernantes y gobernados; más bien, apunta hacia el diseño y establecimiento de mecanismos específicos que posibiliten la participación de la sociedad civil, con la finalidad de ejercer un mayor control sobre el gobierno a través de la rendición de cuentas.

En este sentido, la sociedad civil debe estar permeada por una cultura cívica que permita establecer una relación de corresponsabilidad con el gobierno en la tarea de gobernar, con lo cual se facilitarán los procesos de rendición de cuentas.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>15</sup> *Ídem*.

<sup>16</sup> Sartori, Giovanni (2007), *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus. p. 207.

## **La rendición de cuentas como exigencia democrática y su vinculación con la cultura cívica.**

La idea de democracia en un sentido ideal, implica la aspiración a una capacidad de autogobierno. Esta práctica alcanzó su máximo grado de realidad, evidentemente, en la democracia antigua griega, sin embargo, la democracia moderna no tiene más esta característica. No obstante, ello no impide el sostener que también la democracia liberal implica la idea de que los gobernados también gobiernan. La clave para ello radica en su naturaleza representativa. De hecho, la única justificación para sostener que los actuales regímenes liberales puedan calificarse como democráticos es, precisamente, su carácter representativo.

No es sencillo el posibilitar que la voluntad de los ciudadanos sea no sólo tomada en cuenta, sino obedecida. En este sentido, Norberto Bobbio ha advertido sobre la necesidad de distinguir entre la forma y el contenido de la representación. De acuerdo a la primera cuestión, la representación puede darse como delegado o como fiduciario. En tanto delegado la representación debe ser idéntica a la voluntad expresa del representado, pues el representante es sólo un vocero sin margen de maniobra independiente; por su parte cuando actúa como fiduciario, como su nombre lo indica, la representación se sustenta en la confianza que se ha depositado en el representante y, por lo tanto, goza de un margen de acción y de decisión. En cuanto al segundo aspecto, la representación puede referirse al interés particular o al interés general. Al respecto, señala Norberto Bobbio que la naturaleza de la representación de las democracias liberales se sustenta en una representación como fiduciario en torno a los intereses generales.<sup>17</sup>

Dentro de una democracia representativa el mecanismo por medio del cual se establece la relación entre los representados y los representantes son las elecciones. Sobre este punto se ha discutido ampliamente cuál es el contenido que le otorga a la relación del acto de votar; Bernard Manin (2004) ha señalado que el voto puede servir para elegir al representante; para una política pública en específico; o como un instrumento de rendición de cuentas donde se sanciona al gobierno. Sin embargo, la idea del voto como un mecanismo que asegura la identidad entre los actos de los representantes con la

<sup>17</sup> Bobbio, Norberto (2001), *El futuro de la democracia*. FCE. México. Tercera Edición. FCE, p. 55.

voluntad de los representados es sumamente vulnerable. En primer lugar porque no existe un mandato imperativo; y en segundo lugar porque las figuras públicas gobiernan en muchas ocasiones, bajo condiciones que no eran anticipables y, por ello, se ven obligados a tomar otras decisiones. El voto es más útil cuando se concibe, entonces, como un instrumento *ex post* al ejercicio del gobierno, es decir, como acto de sancionar el ejercicio del gobierno al juzgar si se actuó en beneficio del interés colectivo.<sup>18</sup>

La idea del voto como un instrumento de rendición de cuentas, reduciendo la democracia a los procesos electorales, ha mostrado su agotamiento. De acuerdo, con la terminología de Guillermo O'Donnell (2007) la rendición de cuentas (*accountability*) debe entenderse desde dos perspectivas: la vertical y la horizontal.

Para O'Donnell la rendición de cuentas horizontal refiere:

“la existencia de instituciones estatales que tienen el derecho y el poder legal de, y están fácticamente dispuestas y capacitadas para, emprender acciones que van desde el contralor rutinario hasta las sanciones legales o el *impeachment*, en relación con actuaciones u omisiones de otras instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas.”<sup>19</sup>

Para que pueda ser efectiva esta forma de rendición de cuentas se requiere de la existencia de “instituciones estatales autorizadas y dispuestas a supervisar, controlar, rectificar y/o sancionar actor ilícitos de otras instituciones del Estado”.<sup>20</sup>

Dentro de esta lógica deben distinguirse dos niveles de la rendición de cuentas horizontal: una refiere la tradicional separación de los tres poderes; la otra refiere la presencia de instituciones u órganos de supervisión, *ombudsman*, contralorías, fiscalías y otras similares. No obstante, debe reconocerse que “una *accountability* horizontal efectiva no es producto de instituciones aisladas, sino de *redes de instituciones* que incluyen en su cima, porque es allí donde ‘cierra’ con la última palabra todo sistema legal constitucional, tribunales comprometidos con esa *accountability*.”<sup>21</sup> En consecuencia, la guber-

<sup>18</sup> Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (2004), “Elecciones y representación”, *Metapolítica*, vol. 8, núm. 37.

<sup>19</sup> O'Donnell, Guillermo (2007), “*Accountability* horizontal”, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo Libros. p. 99.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 101.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 102.

nanza se muestra como el ambiente propicio para fortalecer esta forma de rendición de cuentas. Pues no hay que olvidar que la gobernanza refiere, por definición, una dinámica más flexible, abierta y horizontal.<sup>22</sup>

En cuanto a la rendición de cuentas vertical, ésta debe ser entendida desde una perspectiva mucho más amplia que trascienda la sanción política de la alternancia partidista en las elecciones, para que pueda producir efectos amplios en la dinámica del gobierno.

En este sentido, Andreas Schedler ha analizado a la rendición de cuentas como un concepto bidimensional. Por un lado describe la sujeción del poder a la amenaza de sanciones (*enforcement*), mientras que por el otro lado abarca tanto la obligación de que el poder sea ejercido de forma transparente (*monitoring*) así como la necesidad de justificar y explicar sus actos y decisiones (*justification*), ambas dentro de la noción de “responsabilidad” (*answerability*).<sup>23</sup>

Para Schedler (1999) la noción de *answerability* dentro de la rendición de cuentas implica la obligación de responder a preguntas incómodas, pero también, de manera inversa, el tener sujeto a alguien a la rendición de cuentas implica el derecho para hacer ese tipo de preguntas. Específicamente el tipo de preguntas a las que habría que responder tienen que ver con dos aspectos: el informar sobre sus decisiones, además de explicarlas. En este sentido, la rendición de cuentas comprende tanto el derecho de recibir información como la correspondiente obligación para hacer disponibles todos los detalles necesarios. De tal forma, la rendición de cuentas, dentro de esta faceta, nos lleva a la capacidad de vigilancia o monitoreo y más aún, refiere la idea de que la rendición de cuentas es un proceso dialógico contrario a la concepción monológica del poder.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> El concepto de gobernanza surge como una respuesta a la crisis del Estado social y del Estado socialista, ubicando los primeros estudios se encuentra el reporte del Banco Mundial de 1989 denominado *El África Subsahariana de la Crisis al Desarrollo Sustentable*, posteriormente fue estudiado por la Agencia para el Desarrollo de los Países de Ultramar en 1993, donde su abordaje resignificó el concepto como *good governance*, asimismo lo ha incorporado en sus análisis y recomendaciones la Comisión de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sin olvidar que también en el sector empresarial se ha desarrollado el concepto de gobernanza corporativa. Para mayor referencia consultar: Aguilar, Villanueva. 2007. *Gobernanza y gestión pública*, pp. 83-84.

<sup>23</sup> Schedler, Andreas (1999), “Conceptualizing accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner, *The self-restraining State. Power and accountability in new democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, p. 14.

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 14-15.

De acuerdo con Schedler “la rendición de cuentas política comprende algo más que la generación de información y la interacción de argumentos”. Para que la rendición de cuentas sea completa se necesita que los actores no sólo informen y expliquen sino que sus actos sean premiados o castigados. Visto así, los “ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, pero que no imponen consecuencias materiales aparecerán como formas de rendición de cuentas débiles, ‘sin dientes’ y disminuidas”.<sup>25</sup>

En todo caso, más allá del amplio ámbito connotativo del concepto “rendición de cuentas”, lo que Richard Mulgan (2000) ubica como su significado original o núcleo, permanece intacto. Se trata a final de cuentas de la idea de que alguien puede ser llamado a rendir cuentas por sus acciones. Incluso para esta concepción de la rendición de cuentas, dentro de un Estado democrático todo se reduce a la relación que existe entre los ciudadanos y quienes detentan cargos públicos. Ahora bien, ello no impide que su sentido pueda ser ampliado.<sup>26</sup>

Mirando hacia América Latina, desafortunadamente, la rendición de cuentas aún no es una realidad consolidada, más allá de los significativos avances que se han realizado en la materia.<sup>27</sup> Específicamente en el caso de México, se han diseñado mecanismos de rendición de cuentas, sin embargo, su alcance no abarca todos los niveles de gobierno con la misma calidad ni intensidad, en cambio prevalece una *accountability* vertical y una cultura cívica casi inexistente.<sup>28</sup>

### **Municipio de Puebla: corresponsabilidad, cultura cívica y rendición de cuentas**

A continuación se expone una experiencia en la que se conjugan los elementos ya señalados en el presente documento, se trata de los Consejos Ciudadanos en el municipio de Puebla.

La participación ciudadana en este municipio encuentra su antecedente más remoto en la década de los cincuenta, con la creación de

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp. 15 y 16.

<sup>26</sup> Mulgan, Richard, “Accountability: an ever-expanding concept?”, *Public Administration*, vol. 78, núm. 3.

<sup>27</sup> Moreno, Erika; Brian F. Crisp y Matthew Soberg Shugart (2003), en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic accountability in Latin America*, New York, Oxford University Press.

<sup>28</sup> Mainwaring, Scott (2003), “Introduction: Democratic accountability in Latin America”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic accountability in Latin America*, New York, Oxford University Press. p. 22.

la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material de Puebla, que posteriormente operó bajo distintas denominaciones y de manera interrumpida. A partir de 1999 se expide el Organigrama del Consejo Consultivo de la Ciudad de Puebla, y en 2002 se crea el Reglamento Interior del Consejo de Participación Ciudadana. Para el año 2004 las disposiciones contenidas en dicho reglamento se integraron en el Código Reglamentario del municipio de Puebla.

Con la presentación general de esta experiencia se intenta dar una explicación sobre la organización de la participación en el municipio de Puebla a través del Consejo de Participación Ciudadana como un mecanismo corresponsable en la rendición de cuentas, lo cual será más claro a la luz del trabajo realizado en el año 2007 por dicho Consejo en materia de rendición de cuentas haciendo uso de la herramienta del Monitoreo Ciudadano.

### **El Consejo de Participación Ciudadana en el municipio de Puebla**

En el municipio de Puebla la participación social encuentra como mecanismo institucionalizado al Consejo de Participación Ciudadana el cual se integra por 16 Consejos Ciudadanos.

La Ley de Participación Ciudadana de 2002 fue concentrada en el Código Reglamentario del municipio de Puebla de 2004, mismo que señala en los artículos 176 fracción VII, 177 fracción I, 178 fracción IV, 181, 183, 184, 185, 186, 188 y 203 fracción III, lo referente a la integración y funciones de los Consejos Ciudadanos que componen el Consejo de Participación Ciudadana.

El Consejo se integra por un Presidente Honorario (Presidente Municipal); un Presidente del Consejo de Participación Ciudadana del Municipio de Puebla (y del Consejo Directivo); un Secretario Ejecutivo (designado por el Presidente Municipal) y los Presidentes de los Consejos Ciudadanos (miembros de la sociedad civil).

Existe una Comisión Ejecutiva del Consejo de Participación Ciudadana la cual está conformada por el Presidente del Consejo; el Secretario Ejecutivo del Consejo; y los Presidentes de los Consejos Ciudadanos correspondientes a la naturaleza del asunto a tratar.

Los 16 Consejos Ciudadanos (en los que se encuentran los miembros de la sociedad civil) se constituyen en Asamblea Plenaria, es decir, como la máxima autoridad del Consejo de Participación Ciu-

dadana. Y los ciudadanos que integran dichos Consejos están en posibilidad de tomar decisiones y emitir recomendaciones al Ayuntamiento sobre aspectos de gestión de los asuntos públicos locales.

Los temas que son objeto de trabajo de dichos Consejos forman parte de los asuntos que son atendidos por la administración municipal, entre los cuales figuran: centros históricos, cultura, deporte, educación, ecología, seguridad pública, turismo, desarrollo urbano, obras y servicios públicos, derecho de los animales, protección civil y desempeño gubernamental.

Cada Consejo se integra por una mesa directiva conformada por ciudadanos que fungen como: presidente, secretario y vocal, y que son elegidos previa convocatoria emitida por el Secretario Ejecutivo del Consejo de Participación Ciudadana.

Los Consejos Ciudadanos sesionan una vez por mes, sus miembros duran en el encargo tres años, los cargos son honoríficos y son ocupados por ciudadanos poblanos que gozan de buena reputación, que no hayan ocupado cargos de elección popular en al menos cinco años antes de la designación como miembros de la mesa directiva de alguno de los Consejos, y pueden formar parte de alguna organización de la sociedad civil, teniendo como un requisito importante el contar con conocimientos y experiencia en el área en la que desea participar. (Código Reglamentario Municipal: Artículos 165-166).

Un aspecto que vale la pena destacar sobre dichos Consejos es que el Código permite la recepción de donaciones provenientes de la comunidad para la implementación de proyectos desde los Consejos Ciudadanos, aunque los recursos deberán ser concentrados y sujetos a los lineamientos de la Tesorería Municipal. (Código Reglamentario Municipal: Art. 168).

Los Consejos ciudadanos son considerados órganos de análisis, opinión, consulta; estudio y discusión en torno a los asuntos de la gestión social, sin embargo, sus dictámenes en ningún caso tienen carácter decisorio ni ejecutivo (Código Reglamentario Municipal: Art. 189).

## **El monitoreo ciudadano para la rendición de cuentas a través del Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental**

De los 16 Consejos a los que he hecho mención centraré la atención en el trabajo del Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental durante el año 2007.

Este consejo implementó en ese año un instrumento denominado Monitoreo Ciudadano, el cual facilitó la participación ciudadana a título individual o por invitación de la autoridad para dar seguimiento, evaluar las acciones, proyectos y políticas gubernamentales, y proponer mejoras en la gestión de los asuntos públicos.

Los objetivos del monitoreo ciudadano son básicamente la evaluación de la eficiencia del gobierno, fortalecimiento de la transparencia en la gestión, así como en mejoras en la función pública a través de la participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas.

En esta experiencia, el objetivo del monitoreo fue realizar un análisis de la percepción ciudadana con respecto al Pago del Impuesto Predial en el Municipio, esto en relación con tres aspectos: 1) claridad para realizar su pago; 2) conocimiento del destino final de los recursos, y 3) calidad en los servicios prestados.

Para la realización del monitoreo ciudadano a través del Consejo de Desempeño Gubernamental se recurrió a dos fuentes de información: el gobierno municipal para conocer la percepción institucional en aspectos catastrales, recaudatorios y organizacionales. Y la percepción ciudadana, que permitiría recoger el punto de vista directo del individuo como contribuyente.

Los instrumentos utilizados para llevar a cabo el monitoreo fueron: entrevistas a funcionarios y encuestas con preguntas cerradas a los ciudadanos.<sup>29</sup>

Los indicadores del monitoreo ciudadano aplicados al Modelo de Atención Ciudadana en el pago del impuesto predial fueron:

<sup>29</sup> La información que será desglosada en esta experiencia fue proporcionada por el Consejo de Desempeño Gubernamental del Municipio de Puebla, en octubre de 2009, a través de la Mtra. Vida Inés Vargas, Presidenta de dicho Consejo.



1. Información sobre el servicio: disponibilidad, claridad, accesibilidad;
2. Opinión Ciudadana: sistema de quejas y sistema de sugerencias; y
3. Satisfacción del ciudadano: nivel de satisfacción, trato recibido.

Las instancias gubernamentales que colaboraron en el monitoreo ciudadano proporcionando información fueron: la Dirección de Ingresos, la Dirección de Catastro, así como la Subcontraloría de Desarrollo Administrativo, Transparencia y Rendición de Cuentas.

Del análisis de la perspectiva institucional los monitores ciudadanos identificaron tres problemas: 1) haber fincado la fiscalización en los contribuyentes morosos y llevar a cabo programas de condonación; 2) poca disposición al pago por parte de los contribuyentes debido al esquema de condonación promovido, y 3) desactualización de los valores catastrales que determinaban la base gravable.

Para dar atención a tales problemas, el Consejo de Desempeño Gubernamental emitió las varias recomendaciones:

- Descentralización y diversificación del cobro;
- Invertir el esquema de premio al moroso por el de premio al cumplido;
- Conformar el Consejo Municipal de Catastro;
- Iniciar un programa de actualización de valores comerciales y catastrales, y
- Crear una carta urbana del municipio.

En cuanto al análisis de la perspectiva ciudadana, el Consejo buscó aplicar encuestas de 23 preguntas (cerradas) en 25 colonias del municipio (a personas de distintos niveles socioeconómicos); se encuestaron a 10 personas por colonia (un total de 247 personas).

Las preguntas estuvieron orientadas a identificar el grado de conocimiento del contribuyente sobre el pago del impuesto predial y, en medir la calidad del servicio prestado. Algunos de los datos que arrojaron las encuestas fueron:

- a) El 47% de los encuestados reconoció que se trata de una obligación constitucional;
- b) El 73% desconocía cómo se calcula el monto de pago del impuesto predial;
- c) El 32% señaló que no le llegaban de forma oportuna las boletas de pago;

- d) El 54% desconocía los incentivos aplicables al pago puntual de este impuesto;
- e) El 78% ignoraba qué tipo de recargos eran aplicables ante el pago impuntual;
- f) El 20% prefería no pagar y esperar la propuesta de condonaciones;
- g) El 52% consideraba injusto el monto a pagar por concepto de impuesto predial;
- h) El 71% consideraba que no había rendición de cuentas en lo referente a las acciones que eran posibles gracias al pago de este impuesto;
- i) El 46% de los ciudadanos consideraba poco efectivo el manifestar quejas y sugerencias sobre el pago del impuesto predial en razón de que no percibía una comunicación efectiva con sus autoridades;
- j) El 63% no lograba apreciar las mejoras en la calidad del servicio prestado al momento de realizar su pago;
- k) El 38% pagó en establecimientos privados, y de éste porcentaje, el 65% percibe mayor calidad en el servicio prestado por dichos establecimientos; y
- l) El 75% manifestó que había una falta de claridad en los montos, como resultado de la desinformación.

A partir de los problemas identificados con la encuesta, el Consejo emitió recomendaciones al ayuntamiento, destacando la importancia de que se difundiera información clara para concientizar al ciudadano sobre la importancia de contar con su pago puntual a fin de poder garantizar mejoras en la prestación de servicios públicos.

Derivado de la implementación del Monitoreo Ciudadano, las instituciones responsables en materia tributaria brindaron los datos y respondieron a los cuestionamientos del Consejo de Desempeño Gubernamental, así como también desde la ciudadanía se recogieron las opiniones y percepciones correspondientes a la responsabilidad de hacer las contribuciones correspondientes al impuesto predial de manera puntual para una mejor gestión de los servicios públicos en el municipio.

La rendición de cuentas bajo un esquema corresponsable fue posible ya que los ciudadanos del Consejo estuvieron en posibilidad de emitir una serie de recomendaciones para mejorar el esquema de gestión municipal en materia tributaria y mejorar su percepción ciudadana como contribuyentes. Las recomendaciones del Consejo

fueron: difundir entre la población información sobre el pago de esta tributación a través de carteles, spots de radio y televisión, así como en la página web del ayuntamiento y al reverso de la boleta (gráfica y escrita) en donde se mencionará el destino de los recursos.

## Conclusiones

La corresponsabilidad gobierno-sociedad para una eficaz rendición de cuentas desde un enfoque de cultura cívica implica considerar que el Estado no puede continuar dirigiendo su actuación de manera unilateral sin considerar la participación de la sociedad civil.

Como se ha señalado, existe un vínculo entre participación de la sociedad civil en la rendición de cuentas y los tipos ideales de cultura política que Almond y Verba (1965) presentan en su obra *The Civil Culture*. Los autores señalan que no existen formas puras de cultura política, por lo que, el individuo no puede ser totalmente participativo ni utilitarista, de tal virtud, si el ciudadano es capaz de comprender la importancia de la rendición de cuentas en las acciones de gobierno como parte del ejercicio de un sistema de democracia representativa, como es el caso de la experiencia del municipio de Puebla, entonces la *accountability* se convertirá en la evidencia de la existencia de cultura cívica, a partir de la cual el ciudadano se interesa en la actividad de su gobierno y se vuelve corresponsable en la vigilancia de la acción gubernamental.

Por otra parte, si bien es cierto que las instituciones democráticas deben promover la participación ciudadana, también lo es que la cultura política del ciudadano es resultado de un proceso de asimilación de la sociedad civil de sus instituciones, esto significa que el individuo encuentra reflejados sus valores, y creencias en las instituciones, por lo que ello anima su espíritu cívico y permite el desarrollo de una cultura cívica más participativa.

Asimismo, en una democracia representativa como la mexicana, se esperaría que el ciudadano se mantenga cercano a sus autoridades para observar y ser parte de la rendición de cuentas, no obstante, reconociendo que no puede ser incluido en la toma de decisiones sobre todos los aspectos de la gestión gubernamental, por lo que al mismo tiempo valorará (en un sentido utilitarista) el ámbito de lo privado, esto es, el ejercicio de sus derechos individuales y la protección de los mismos por el Estado.

## Bibliografía

- Almond, Gabriel y Sidney Verba (1965), *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*, Boston, Little and Brown, 2a. ed.
- Bobbio, Norberto. (2001), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_, (2012), *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, María Aidé (2008), “La democracia mexicana, presa de una cultura política con rasgos autoritarios”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 70, núm. 2.
- Mainwaring, Scott (2003), “Introduction: Democratic accountability in Latin America”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic accountability in Latin America*, New York, Oxford University Press.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (2004), “Elecciones y representación”, *Metapolítica*, vol. 8, núm. 37.
- Moreno, Erika; Brian F. Crisp y Matthew Soberg Shugart (2003), en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic accountability in Latin America*, New York, Oxford University Press.
- Mulgan, Richard (2000), “Accountability: an ever-expanding concept?”, *Public Administration*, vol. 78, núm. 3.
- O’Donnell, Guillermo (2007), “Accountability horizontal”, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Olvera, Alberto J. (1999), “Los modos de recuperación contemporánea de la idea de sociedad civil”, en Alberto J. Olvera (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México.
- Sartori, Giovanni (2007), *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus.
- Schedler, Andreas (1999), “Conceptualizing accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner, *The self-restraining State. Power and accountability in new democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.

## Otras fuentes de información:

Entrevista realizada a la Mtra. Vida Inés Vargas, Presidenta del Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental, Municipio de Puebla, Puebla, 9 de octubre de 2009.

Aguilar Villanueva, Luis F., *El Gobierno del Gobierno*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013, 1ª edición, 156 pp.

# Revista de Administración Pública



**Luis F. Aguilar Villanueva. El gobierno del gobierno.  
México, INAP, 2013**

**Rosalinda Ramírez Valdés<sup>1</sup>**

Aguilar Villanueva presenta en tres capítulos una línea de investigación poco desarrollada en los estudios sobre la Administración Pública: el Gobierno del Gobierno; es decir, el proceso mediante el cual la administración pública es dirigida y coordinada. Para ello, realiza un análisis conceptual sobre gobierno corporativo público o gobernanza corporativa pública, reflexiona sobre la literatura internacional en el tema y la contextualiza para el caso de México.

Define al Gobierno corporativo Público como *“el conjunto de los procesos de dirección, coordinación, supervisión, control de una organización pública y de comunicación y rendición de cuentas sobre sus decisiones, acciones, productos y resultados, procesos que están estructurados por normas, procedimientos e instancias de control y validación”*<sup>2</sup>.

El autor establece principios fundamentales del Gobierno Corporativo Público y señala su correspondencia con los procesos de la gobernanza: dirección/gestión, control/supervisión, rendición de cuentas y comunicación. Señala que los principios deben concretarse mediante Códigos que establezcan claramente las acciones del proceso directivo.

En el capítulo I se presenta de manera sintética el desarrollo de la Nueva Gobernanza y la Nueva Gestión Pública y señala que el límite de ambos enfoques es *la escasa atención que han prestado al proceso mediante el cual el gobierno gobierna sus organizaciones*

<sup>1</sup> Asociada del INAP y Maestra en Administración Pública.

<sup>2</sup> Pág. 107.

*administrativas*. Señala que no sólo se deben analizar las estructuras institucionales, el uso de los recursos y la interacción con diversos actores y la ciudadanía para la provisión de bienes y servicios públicos, sino que se debe analizar el proceso directivo y la forma en que se realiza la toma de decisiones al interior de las organizaciones.

Señala que en la revisión de estudios a nivel internacional sobre gobierno, gestión pública y política pública, no se ha considerado el análisis del gobierno junto con sus unidades administrativas, es un “eslabón perdido”. Al mencionar el Gobierno del Gobierno se le relaciona con diferentes términos: gobernanza pública, gobierno o gobernanza del sector público/gobierno o gobernanza de la administración pública, gobierno o gobernanza corporativa pública/gobierno o gobernanza corporativa del sector público.

Al referirse al gobierno corporativo público, Aguilar apunta la importancia de referir cómo la dirección se realiza mediante acciones emprendidas por las organizaciones, los programas y el personal realizando un fin público del Estado. De esta forma, precisa, si las organizaciones tienen defectos estructurales, se verá reflejado en la conducción de la sociedad.

En el capítulo II se realiza una reflexión sobre las organizaciones corporativas y menciona que la gobernanza corporativa consiste en definir los valores, objetivos y futuros de la organización pública o privada, la estructura del gobierno y de administración, los recursos indispensables y las acciones más eficaces para realizar los objetivos y futuros de la organización (pública o privada), así como las actividades de seguimiento, control y evaluación del desempeño de la organización y la auditoría del uso correcto de los recursos financieros.

Aguilar Villanueva menciona que las limitaciones de la Gobernanza corporativa se relacionan con las personas y la existencia de normas y estándares que regulen su comportamiento. La dirección del gobierno, involucra no sólo las capacidades y habilidades técnicas de las personas que dirigen las organizaciones, sino a los principios éticos y la toma de decisiones. De ahí la necesidad de contar con controles y contrapesos efectivos al interior de las organizaciones que generen no sólo confianza sino respaldo a las decisiones del gobierno.

En el capítulo III se analizan las diferentes conceptualizaciones del Gobierno Corporativo Público y se definen sus principios fundamentales. Aguilar formula una versión abstracta de Gobierno Corporativo

Público o Gobernanza Corporativa Pública. Señala las características esenciales del Gobierno Corporativo Público: 1) es un proceso de decisiones directivas, y 2) es un proceso estructurado por normas y por instancias de validación y control de la calidad de la decisión.

Se menciona que los principios de la Gobernanza Corporativa Pública establecen acciones y condiciones que fomentan el “buen gobierno del Gobierno”. Se establecen como principios: 1) Cultura y visión: desempeño basado en los derechos humanos, el imperio de la ley y la igualdad. Estableciendo una visión clara para el cumplimiento de sus objetivos, acciones y estrategias. 2) Roles y relaciones: señalando claramente la funciones de los directivos de la organización, perfiles, atribuciones, responsabilidades y de la vinculación, interlocución e interacción necesaria que deben éstos tener con otras organizaciones y con la ciudadanía. 3) Procesos de decisión directiva, estableciendo tipos de decisiones para ejercer la función directiva, normas y estándares de comportamiento señalando sanciones; sistemas de información actualizados, accesibles sobre la toma de decisiones, así como espacios para la participación ciudadana, normas y estándares para la dirección financiera y la interacción con otros actores relevantes. 4) Rendición de cuentas, brindado la información necesaria sobre la toma de decisiones, las actividades, los resultados. Así como un proceso continuo de seguimiento, medición, evaluación y fiscalización, realizados tanto al interior como por actores externos.

El autor establece una correspondencia entre estos principios de gobernanza corporativa con cuatro procesos ya referidos: dirección/gestión, control/supervisión, rendición de cuentas y comunicación; y refiere Códigos de actuación para el proceso directivo: normas, procesos, características de la toma de decisiones, su ejecución y la distribución de la autoridad, órganos de gobierno (consejos consultivos) con competencias y facultades claras, estableciendo comunicación al interior y al exterior de la organización.

En esta obra, Aguilar presenta un problema medular en la administración pública al mostrar que si bien se han emprendido reformas para mejorar los resultados de las acciones, la asignación de recursos y contar con un marco normativo que señale facultades y obligaciones de las organizaciones públicas, la toma de decisiones al interior de las organizaciones aún se encuentra en un halo de opacidad, que al tiempo que se relaciona con habilidades y capacidades técnicas, refiere al ejercicio de poder y autoridad en la toma de decisiones. Finalmente las organizaciones públicas se encuentran conformadas

por personas, las cuales desarrollan pautas de comportamiento que requieren ser reguladas.

Finalmente, el autor invita a la reflexión del origen y fin último de las organizaciones públicas y sus actuaciones: las personas. La provisión de bienes y servicios desde las organizaciones busca tener un impacto real en el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos. De esta forma, la toma de decisiones en las organizaciones pública, como parte del proceso directivo, tiene impacto sobre la calidad de las acciones públicas. El Gobierno tiene un compromiso colectivo, por ello, el Gobierno del Gobierno no sólo debe buscar que el proceso de toma de decisiones cuente con legitimidad y respaldo al interior de las organizaciones, sino que al final de cuentas beneficien a la población mostrando que la dirección y la toma de decisiones se realizan considerando el bien común.



## Resúmenes

### **La alta dirección de las empresas públicas mexicanas durante el proteccionismo: jerarquía, tecnología y mercado. 1950-1980.**

*Guillermo Guajardo Soto.*

Si bien la empresa pública mexicana tuvo una gran importancia como agente transformador en el siglo XX, todavía falta conocer su desempeño y cómo la alta dirección enfrentó los cambios tecnológicos, el ciclo de negocios y las políticas gubernamentales. Al respecto, en este artículo se analiza la gestión ejecutiva de tres importantes entidades públicas que entre las décadas de 1950 a 1980 profundizaron tanto la industrialización como la producción petrolera. Reconstruir la gestión y trayectoria del sector público, tanto central como paraestatal, permite tener una visión más realista sobre los problemas que el Estado federal ha debido enfrentar en los mercados de trabajo, tecnología y en el campo político. Las reformas hacia el mercado y las privatizaciones consideraron que los problemas de eficacia residían solamente en las empresas estatales, desconociendo y simplificando el abanico de problemas públicos y privados que todavía dificultan la competitividad de la economía mexicana.

*Palabras clave:* México, empresa pública, estado, gerencia, tecnología.

## **La administración Pública, los derechos humanos y el principio de legalidad en las circunstancias actuales.**

*Carlos F. Matute González*

Se propone una metodología de estudio del proceso administrativo público que simultáneamente implica el análisis de las bases constitucionales y legales del ámbito federal de gobierno, así como del ejercicio administrativo público en su integridad jurídica, con un énfasis en la comunicación entre dos enfoques: el estrictamente administrativo y el jurídico constitucional; sin dejar de referir el nuevo modelo de control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad, así como su impacto en el control jurisdiccional interno e internacional de las administraciones públicas.

*Palabras clave:* Decisión política y administrativa, proceso administrativo, proceso administrativo público, fundamento constitucional, prospectiva.

### **El Proceso Administrativo Público. Fundamento Constitucional.**

*Eduardo de Jesús Castellanos Hernández*

Se propone una metodología de estudio del proceso administrativo público que simultáneamente implica el análisis de las bases constitucionales y legales del ámbito federal de gobierno así como del ejercicio administrativo público en su integridad jurídica, con un énfasis en la comunicación entre dos enfoques: el estrictamente administrativo y el jurídico constitucional; sin dejar de referir el nuevo modelo de control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad, así como su impacto en el control jurisdiccional interno e internacional de las administraciones públicas.

*Palabras clave:* Decisión política y administrativa, proceso administrativo, proceso administrativo público, fundamento constitucional, prospectiva

## **Gobierno, Administración y Desarrollo Humano en los gobiernos locales**

*Juan Carlos Martínez Andrade*

Este documento presenta consideraciones generales sobre el impacto de las decisiones de gasto de inversión de los gobiernos locales. La normatividad para todos los gobiernos municipales es la misma, pero las diferencias entre los indicadores sociales y económicos de los municipios son abismales. Sin embargo, este documento presenta evidencia de que aún con diferencias tan grandes, los gobiernos municipales pueden tener grandes impactos si dirigen sus inversiones a aquellas áreas prioritarias o, incluso, si solamente atienden las responsabilidades establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La tesis fundamental de este documento es que los municipios no han podido desarrollar las capacidades administrativas necesarias para atender las necesidades de sus poblaciones.

*Palabras clave:* Administración municipal, desarrollo municipal, gobiernos locales, capacidad administrativa local.

### **La corresponsabilidad gobierno-sociedad en la construcción de cultura cívica para la rendición de cuentas.**

*Corazón Raquel Lozano González*

Se aborda la relación existente entre gobierno y sociedad en los procesos de gobierno relacionados con rendición de cuentas, considerando como elemento de conexión a la cultura cívica, sin la cual no sería posible explicar la participación de los ciudadanos en la vida política. Más allá del diseño institucional, una democracia requiere confianza interpersonal, voluntad participativa y conocimiento político de las instituciones, lo cual sólo es posible cuando existen rasgos de cultura cívica que favorecen la rendición de cuentas. Se expone el caso del municipio de Puebla, y la intervención del Consejo de Participación Ciudadana, integrado por Consejos Ciudadanos que abordan distintos temas relacionados con la gestión local, que por sus características constituyen una experiencia relevante sobre la corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanos en los procesos de

rendición de cuentas. En este caso la cultura cívica es un elemento fundamental para garantizar la participación de la sociedad en la tarea de gobernar.

*Palabras clave:* Gobierno, sociedad civil, rendición de cuentas, cultura cívica y participación.

# Revista de Administración Pública



---

## Instrucciones para los colaboradores

### 1. Exclusividad

Los artículos enviados a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

### 2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

### 3. Características de los trabajos

- Se entregarán, para su dictamen y publicación, en idioma español.
- Deberán entregarse totalmente concluidos, ya que iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas y sin errores mecanográficos.
- Deberán tener una extensión mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office o documento de texto de OpenOffi-

ce o Word Perfect de Corel, en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5.

- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:
  - a) El título del trabajo debe tener una clara relación con el contenido, debe ser breve. Se podrán aceptar subtítulos si el tema lo amerita.
  - b) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
  - c) Las notas deben aparecer numeradas al pie de página o agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:
    - **Para libro:** nombre, apellido, *título*, lugar de edición, editorial, Año (Si no es primera edición, indicar el número de edición), número de páginas.
    - **Para capítulo de libro:** nombre, apellido, “título del capítulo”, *título de libro*, lugar de edición, Editorial, Año, intervalo de páginas.
    - **Para artículo:** nombre, apellido, “título del artículo”, *nombre de la revista*, Volumen, número, Periodo y año, intervalo de páginas.
  - d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones “sin pie de imprenta”, “sin fecha” entre corchetes.
  - e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas, a menos que el espacio no lo permita, e indicar las unidades cuando sea el caso. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2,

3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.). Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.).

- f) Cada gráfica, cuadro, diagrama o figura deberá incluirse en un archivo diferente en cualquier programa de Microsoft Office u OpenOffice o Corel Office, indicándose en el texto el lugar que le corresponde a cada uno.

#### **4. Dictaminación**

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares ("*Peer System*") con carácter anónimo, llevado a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable.

#### **5. Resumen y abstract**

En una hoja por separado se entregará un resumen del artículo con una extensión máxima de 150 palabras, tanto en español como en inglés. También se indicarán en ambos idiomas un mínimo de 3 y un máximo de 5 *palabras clave/Keywords* que describan el contenido del trabajo.

#### **6. Corrección y edición**

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

#### **7. Difusión**

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

#### **8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación**

- Los autores podrán enviar sus trabajos al correo electrónico: [contacto@inap.org.mx](mailto:contacto@inap.org.mx)

- En los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas.
- O podrán entregar sus trabajos en disco compacto o memoria USB, debidamente identificado con el título del artículo y el nombre del autor o autores en:

*Revista de Administración Pública*  
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.  
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca  
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,  
Distrito Federal, MÉXICO

- La RAP no se hace responsable por la devolución de trabajos no solicitados.

## 9. Identificación

- En el archivo correspondiente a la carátula del trabajo se indicarán el título y la fecha de elaboración. Se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato durante el proceso de dictaminación.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
  - a) Título del trabajo, el cual debe ser breve y claro.
  - b) Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución);
  - c) Enviar breve currículum académico de cada autor (mencionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo);
  - d) Datos de contacto: domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor o los autores.





**REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**134**

**Principios e instrumentos para  
la mejora de la gestión pública**

Se terminó de imprimir en noviembre de 2014  
por Navegantes de la Comunicación  
Gráfica S.A. de C.V. ubicado en Pascual  
Ortíz Rubio no. 40, Col. San Simón Ticumac,  
Portales México, D.F

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP