

Revista de Administración Pública

INAP

60 años de temas y problemas, de propuestas y soluciones: RAP/INAP (continuación)

En el tomo II se contemplan ocho secciones que tienen como propósito ofrecer una selección de temas que han vuelto a recobrar importancia, como las empresas públicas, la administración local y otras materias que recientemente se han incorporado al estudio de la administración pública, como las tecnologías de la información.

Otros trabajos que conforman el número son reflejo de las nuevas temáticas que se han incorporado al estudio de la administración pública, dada la creciente participación de la sociedad. En la sección administración pública incluyente, Carlos Almada ofrece al lector un análisis sobre los aspectos que permiten conciliar la eficiencia y la democracia en la administración pública.

Por su parte, Yolanda de los Reyes realiza una revisión a los cambios que se han realizado entre 1940 y 1997 en el gobierno del país para contrastarlos con el incremento de la participación social y establecer qué tan plena se ha tornado.

Sergio García Ramírez analiza los aspectos que traen consigo complejidades y desafíos a la legislación mexicana, por razón del establecimiento de la nueva jurisdicción penal internacional: la Convención de Roma en 1998 (Estatuto de la Corte Penal Internacional) que México firmó en 2000, y la necesidad de reformas que trae consigo respecto de la Constitución General de la República.

La importancia de la vinculación entre los procesos políticos y el progreso económico y social, y los avances científicos y tecnológicos como su base son los puntos clave que Silvia Álvarez y Ma. del Rocío Navarrete resaltan. Explican que el valor de la democracia no reside en los textos jurídicos que buscan plasmarla, sino en la capacidad para generar procesos e instituciones que garanticen la igualdad de los ciudadanos ante la Ley, así como oportunidades para el progreso social.

María Angélica Luna Parra destaca que las teorías provenientes de los organismos internacionales que han pugnado por la estabilidad y por

mantener los indicadores macroeconómicos bajo control, no se reflejaron en el desarrollo social sino lo contrario pues los problemas sociales de salud, educación o alimentación no mejoraron, por ello pone de manifiesto la importancia de que el Estado asuma la rectoría del desarrollo nacional.

En su aportación José Castelazo busca contribuir a la discusión de los enfoques y tratamientos teórico prácticos en materia de modernización. A propósito ofrece conceptos para discernir sobre la importancia de la teoría de la modernización. Explica que la modernización para México no se encuentra en la adopción de modelos y política importados, y que las transformaciones históricas y de modernización nacional que se han logrado, deben complementarse tomando en cuenta a la sociedad civil y al entorno mundial en el que se gestan nuestras relaciones internacionales.

Al analizar las trayectorias de la reforma, Jocelyne Bourgon señala que los cambios en el gobierno y la administración pública deberían partir de un enfoque social que considere al sistema en su conjunto, ya que éste es más prometedor que el énfasis que se puso en la medición y gestión del micro desempeño en los años noventa. Resalta que lo importante es alcanzar resultados de política pública así como cívicos, lo cual sólo se puede lograr al trabajar a través de las redes de actores y organizaciones, que incluyen ciudadanos y grupos de la sociedad civil, que tienen interés en lograr efectos de política comunes.

José Fernández Santillán hace un recuento histórico de los principales sucesos políticos y sociales que posibilitaron la transición a la democracia en México y la irrupción de la sociedad civil. Además, refiere los problemas que enfrenta el gobierno en los últimos tiempos para cumplir con las responsabilidades que la ley le señala, sobre todo después de la puesta en práctica de la doctrina del libre mercado. De aquí que afirme la necesidad de restablecer la capacidad del Estado para sostener la unidad política de la nación y para emprender el desarrollo económico bajo nuevas pautas; pues la verdadera transición a la democracia es la formación de una nueva coalición de fuerzas políticas, económicas y sociales con capacidades de agregación.

La sección sobre el sector paraestatal se abre con el documento de Irma Cué de Duarte quien busca determinar de qué manera las empresas de participación estatal minoritaria pueden coadyuvar a los propósitos expresados en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982: cómo se definen y ubican dentro de la administración pública federal, pues dichas empresas son también instrumentos de los que dispone la acción pública para ampliar la infraestructura, los servicios y la industria básica.

Mauricio Valdés se propone exponer la ambigüedad del término “control” con referencia a las empresas públicas, para poner de manifiesto la conveniencia de mejorar la concepción del control en la administración

pública mexicana, que en el caso de las empresas públicas permite promover los propósitos del Estado como soberano; y, segundo, para promover los fines del Estado como administrador.

Como parte del repliegue estatal, Enrique Cabrero analiza el proceso de desincorporación de empresas públicas, a partir de su venta o liquidación y ofrece una evaluación del impacto del proceso desde una matriz de análisis estratégico para el portafolio de actividades industriales estatales, con el fin de observar los cambios que se presentan derivados del proceso de desincorporación de entidades paraestatales.

Jorge Tamayo nos explica que el desarrollo económico post-revolucionario de nuestro país se explica por la presencia del Estado mexicano en la economía a través del sector paraestatal que contribuyó de manera decisiva a la formación bruta de capital, a la producción y al empleo. Señala cómo la expansión “no planeada” del sector paraestatal descansó, en gran medida, en una política de absorción de empresas privadas en quiebra, con el propósito de preservar la producción y el empleo. También resalta la importancia de las empresas públicas que lejos de eludir los retos de la modernidad, deben ser líderes de los objetivos económicos exigidos por la competencia y la integración económica internacional.

En su trabajo Guillermo Guajardo señala que poco se ha dicho sobre cómo se configuró la alta dirección de las empresas públicas, poco se sabe sobre cómo se integraron los cuadros directivos. Por ello procede al análisis del caso mexicano, enfocado en dos empresas estatales y un centro público de investigación petrolera, que entre 1950 y 1980 se encargaron de profundizar la industrialización y cubrir las necesidades energéticas del país. Asimismo, explica que pese a que desde 1980, la privatización y la reducción de la intervención estatal le restaron interés al estudio de las empresas públicas, en la última década se ha renovado el interés por las empresas y administraciones públicas proveedoras de bienes, servicios, infraestructuras y regulación.

Pedro Joaquín Coldwell refiere de manera puntual los pormenores de la Reforma Energética, que significa un cambio de paradigma en el desarrollo nacional. En su trabajo expone con detalle cada uno de estos elementos de la Reforma Energética que permitirá impulsar la competitividad industrial e insertar a México en la nueva dinámica energética global. Asimismo, resalta las modificaciones al marco jurídico, que consolidan ventajas comparativas en los mercados internacionales y abren nuevas oportunidades para la inversión en nuestro país. La Reforma Energética se presenta así como un cambio de paradigma en el desarrollo nacional.

La sección de federalismo y administración local inicia con el trabajo de Raúl Martínez Almazán que se aboca al estudio de la reforma administrativa municipal, pues considera inaplazable dotar al Municipio de eficaces

instrumentos legales, de una adecuada organización administrativa y de recursos económicos suficientes. Propone favorecer la participación ciudadana en las cuestiones públicas, y en el conocimiento y solución de los problemas. La Reforma Administrativa Municipal concluye, es una tarea tan importante como la que se realiza en el nivel federal, por lo que la inversión de recursos económicos y humanos debe aplicarse sin menosprecio alguno.

Al abordar el tema del futuro de la administración estatal y municipal, Ignacio Pichardo Pagaza realiza una reflexión retrospectiva sobre las causales del federalismo jurídicamente puro, pero administrativamente débil. Resalta que en la década de 1970 se verificó el activamiento de la vida administrativa de las entidades federativas y de algunos municipios importantes, gracias a los recursos y capacidades generadas como resultado de las actividades de las Secretarías de Estado en todo el país con programas de desarrollo rural y comunal. Ubica el problema presupuestario y explica que para que los gobiernos locales mejoren, es necesario aumentar la capacidad administrativa y financiera, ampliar la función pública local a nuevas áreas administrativas y buscar nuevos instrumentos para la administración pública.

Andrés Serra Rojas nos ofrece su análisis sobre la centralización y descentralización para lo cual inicia explicando qué es una organización política, distingue las formas de organización política y administrativa, para posteriormente explicar la forma del Estado Federal Mexicano y sus particularidades.

Gustavo Martínez Cabañas (1978), refrenda la importancia del municipio como la unidad político-administrativa más cercana a la población. Expresa que se puede afirmar que la posición del Municipio está definida en el marco constitucional en términos generales, pero resalta los principales problemas que encuentra para llevar a cabo sus tareas o para enfrentar el proceso de descentralización, como son la desigual distribución del ingreso fiscal nacional. Señala que el Municipio libre debe poder hacer uso de su Hacienda Pública y tener los ingresos suficientes para proveer los servicios más indispensables.

En 1980 José Natividad González Parás analiza los mecanismos de coordinación (órganos, programas, convenios, comités) que se habían establecido entre la federación, los estados y los municipios. Para enmarcar su trabajo nos explica cómo se estructura la organización del Estado Mexicano y qué es la coordinación administrativa. Se refiere a las áreas de concurrencia señaladas en la Constitución y destaca la necesidad de coordinación que obedece a la interdependencia.

Raúl Olmedo nos ofrece un trabajo sobre modernización de la administración municipal. En esta ocasión reflexiona sobre los efectos nocivos de la

modernización, que sólo se ha enfocado en el incremento de la productividad, la eficacia y la eficiencia. Señala que más que la falta de profesionalización y permanencia del personal, son las políticas económicas y sociales que el gobierno federal establece, el factor fundamental que explica el estado del municipio, pues están condicionadas por poderosos grupos del país y por intereses económicos internacionales.

Arturo Pontifes presenta una propuesta para integrar un Sistema de Profesionalización Municipal. Este se desarrolla a partir de un diagnóstico en el que se plasman las principales problemáticas de formación y capacitación, y procede a plantear el sistema como una alternativa que se integra con un grupo de componentes metodológicos, organizacionales, pautas de organización, acreditaciones para ofrecer una formación consistente y suficiente para el personal municipal.

La sección de Control Administrativo y Auditoría Gubernamental, se abre con José López Portillo que resalta la importancia de la función de control en la reforma administrativa. El control señala, es vehículo de eficiencia, y ésta sólo puede evaluarse en razón del logro oportuno de objetivos y no simplemente de operaciones de control. Describe el aparato por el cual la administración pública en México controla el cumplimiento de las decisiones, la veracidad de la información, las infracciones legales o administrativas y las desviaciones a planes.

José Chanes Nieto aborda el tema del control político de la administración pública. Explica cuáles son los diferentes tipos de control entre los que resalta el control interno, que se realiza por ella misma y el externo, por el Poder Legislativo. Aunque el trabajo es escrito en 1973, ya daba cuenta del interés de incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones administrativas.

Luis García Cárdenas y Armando López Fernández presentan un trabajo que desde 1979 estaba poniendo en el centro de la discusión la fiscalización de la acción gubernamental. Se abordan los temas de control y los relativos a institucionalizar la evaluación mediante modificaciones a la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, para involucrarla en el proceso general de fiscalización nacional y mejorar el control democrático de la acción gubernamental.

Omar Guerrero examina la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, institución establecida para combatir la corrupción en la administración pública mexicana, con su misión de moralización del personal al servicio del Estado. El documento nos da cuenta de la escasez de estudios que hasta ese momento (1984) existían sobre la Contraloría. Se explican con detalle las fases de su desarrollo, su organización y funciones entre los años de 1917-1933.

Daniel González G. y Elías R. Hernández, examinan el desarrollo y consolidación sistema de evaluación (Sistema de Evaluación del Desempeño, SED) que asumió el gobierno de Felipe Calderón para conformar una política sistemática de valoración de los resultados de la acción pública. Al respecto se abordan los aspectos conceptuales de la evaluación, su evolución y la forma en que se implantó el SED, asimismo, se discuten las fortalezas y debilidades de la evaluación gubernamental para sugerir y promover ajustes.

Para iniciar el apartado de corrupción y rendición de cuentas, Benjamin G. Hill Mayoral, Oscar Jaimes Bello y Mauricio I. Dussauge Laguna proporcionan alguna ideas dirigidas a intentar medir la corrupción. Ofrecen una visión general sobre los índices de medición de la corrupción, para brindar algunas notas de carácter teórico, sobre los índices más citados en los medios de comunicación. Esto porque sostienen que si bien los índices y encuestas son instrumentos útiles para medir la corrupción, éstos deben leerse considerando sus limitaciones teórico metodológicas.

Sobre transparencia y rendición de cuentas, Francisco José Díaz Casillas resalta la importancia de los libros blancos y las memorias para el efecto. En el documento se aclara la diferencia entre transparencia y rendición de cuentas, y su interdependencia para el eficiente manejo de recursos públicos. En este sentido, los Libros Blancos y las Memorias Documentales son observados como parte esencial de este engranaje. De este modo, el autor nos explica qué es un Libro Blanco y como se elabora.

Diana Vicher realiza una exploración a los orígenes y el desarrollo de la rendición de cuentas para ubicar el momento en que se logra su institucionalización, al elevarse a derecho universal con la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, para finalmente realizar una revisión a la concepción actual de rendición de cuentas democrática que se caracteriza por hacer coparticipe a la sociedad.

Alejandro Romero Gudiño menciona que la función de fiscalización no se reduce al cotejo contable de ingresos y egresos, sino a la evaluación política que se desprende del informe que presenta el Ejecutivo. Explica cómo se realiza la función de control parlamentario, con la intervención de la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) que evalúa el desempeño de la ASF; específicamente destaca la labor de la Unidad de Evaluación y Control, órgano técnico de la CVASF, que se encarga de la revisión y análisis de los productos derivados de la fiscalización de la Cuenta Pública.

Carlos Reta Martínez nos ofrece una reflexión y análisis de la corrupción y los matices que ha tomado en los últimos tiempos porque se ha arraigado en todas las esferas sociales de México. Se señalan los efectos que produce la economía y que han renovado el interés en su combate. También aborda

los desafíos que representa el combate a la corrupción una vez que se ha verificado la reforma anticorrupción y se está proyectando establecer el Sistema Nacional Anticorrupción.

Otro de los temas que se han incorporado en este tomo son las Finanzas Públicas. El inicio de esta sección contiene un trabajo de Alfredo Navarrete del año 1958 en el que se tratan los tópicos más importantes sobre el tema: gasto público y presupuesto, financiamiento del gasto público, y control y vigilancia del gasto público. Navarrete explica la importancia de fortalecer en todo el sector público el proceso de formulación del presupuesto, sus procedimientos de ejecución, sus sistemas de clasificación para control y la evaluación constante de la efectividad de las operaciones gubernamentales.

Para continuar está el documento de José Antonio Sánchez Saavedra quien da a conocer las tareas que desempeña el Banco de México a nivel internacional en los inicios de la década de 1990. Así, se describe la relación del Banco de México con los organismos financieros internacionales, se describe la relación del Banco de México con otros organismos internacionales y finalmente se enuncian las actividades de carácter general que realiza el Banco de México en el ámbito internacional.

José Ángel Gurría Treviño aborda las reformas al sistema presupuestario de finales de la década de 1990 que tuvieron como objetivo que el sector público estuviera mejor preparado para atender eficientemente las demandas de la sociedad. La reforma al sistema presupuestario señala Gurría, trata de establecer con mayor claridad las responsabilidades, prioridades de la administración pública, expresar en términos de los resultados, las actividades que se realizan y someter todo ello a un proceso de evaluación.

Guillermo Ortiz Martínez analiza las causas del bajo crecimiento que México ha registrado en las últimas décadas, a continuación identifica los factores que han conducido a un bajo crecimiento de la economía mexicana, para analizar los posibles efectos sobre el crecimiento potencial de nuestra economía derivados de la crisis económica mundial. Menciona las líneas de acción que podrían modificar la estructura de incentivos que actualmente caracteriza a la economía a fin de incidir favorablemente sobre su la competitividad y el crecimiento.

Francisco Suárez Dávila, analiza los efectos de las crisis económicas que ha enfrentado México (1982, 1994, 2009). Expresa que la política económica mexicana ante la crisis ha sido insuficiente, deficiente, sobre todo en su diseño. Observa una precaria situación fiscal, con baja tributación y una petrolización que incide, sobre los 3 órdenes de gobierno. Finalmente, ofrece una lista de tareas que se requieren para reorientar el proceso de desarrollo y reconstruir nuestras instituciones.

La antepenúltima sección contiene documentos que tratan sobre tecnologías de la información, el primer trabajo Miguel Duhalt Krauss, en 1970 trata cómo se incorporan los sistemas de información para la toma de decisiones y señala cuáles son los Distintos tipos de sistemas de procesamiento de información que pueden ser útiles al respecto.

Carlos M. Jarque Uribe aborda la aplicación de las nuevas tecnologías a las administraciones pública, la nueva era tecnológica basada en la informática. Refiere la forma en que se aprovecha para modernizar el gobierno y explica cuáles son los retos y oportunidades que representa la informática hacia el futuro.

Por su parte, Ernesto Velasco explica las oportunidades que provee el uso de las tecnologías de la información a los gobiernos. No obstante, sugiere utilizar los sistemas de información sin caer en la ceguera técnica, porque, por ejemplo, dentro de la organización hay asimetrías entre unidades y personas, razón por la cual los sistemas de información pueden originar conflictos pues afectan la influencia de los diferentes grupos.

En 2008 José Ramón Gil-García y Luis F. Luna-Reyes nos presentan una introducción al gobierno electrónico resaltando que ya tiene 10 años y no se ha logrado consenso respecto a su denominación. El ensayo presenta los principales antecedentes del Gobierno Electrónico y las diferentes conceptualizaciones que se han desarrollado, abarcando aspectos técnicos y características organizacionales e institucionales. Se presenta un concepto que pretende ser útil para la academia, el desarrollo teórico y la formulación e implementación de políticas públicas de tecnologías de la información.

La última sección se refiere a seguridad pública y seguridad nacional, que en México han cobrado importancia creciente; se explica que el concepto de la seguridad nacional ha experimentado una gran evolución en la era de la interdependencia económica y geopolítica. Francisco Javier Acuña aborda el tema con relación a la nueva realidad internacional en la que destaca el terrorismo y fenómenos que se traducen en nuevas formas de guerra y que impactan a nivel global. En especial se analiza el 11 S en los Estados Unidos.

Gloria Brasdefer Hernández explica la composición y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sobre todo con relación a los avances que ha logrado desde su establecimiento. La autora proporciona una definición de seguridad pública, y expresa que es un tema complejo. Expresa que pasó mucho tiempo antes de lograr constituir el Sistema Nacional de Seguridad Pública que permitiera integrar propuestas y diseñar estrategias.

Raúl Benítez Manaut toca un tema que es sensible y preocupante, el narcotráfico y la violencia que se observan, se perciben y se sufren en México. Expresa que es necesario volver a reforzar los aparatos de seguridad: militares, policías y sistemas de inteligencia, para hacer frente al nuevo enemigo.

Finalmente, la sección y el tomo cierran con el trabajo de José Luis Calderón Arózqueta que se refiere a la cultura de la inteligencia que existe en el país, para reflexionar sobre los retos que enfrenta. Considera que la inteligencia para la Seguridad Nacional es una construcción relativamente reciente. Calderón reflexiona sobre la Cultura de la inteligencia como factor clave para su mejor comprensión a partir de la clarificación de su concepto, naturaleza, características y utilidad. También nos ofrece una revisión a las principales políticas de inteligencia que se han puesto en marcha en México.

Así termina esta breve exposición sobre los contenidos del segundo tomo. Sólo resta hacer una mención de agradecimiento a todos aquellos involucrados en este esfuerzo: Mtro. Aníbal Uribe, Olivia Cañizo, Mtra. Rosa Rodríguez, Lic. Elsa Moreno Valadés; un trabajo destacado realizó el Mtro. Iván Lazcano. Todos ellos contribuyeron de diferente forma para que este proyecto se concretara.

Dra. Diana Vicher
Coordinadora