

CAPITULO I

**CONVOCATORIA DE LA REUNION DE TRABAJO SOBRE
DIAGNOSTICO Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCION
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

INTRODUCCION

Examinar el basamento jurídico que norma el funcionamiento de la administración pública, así como evaluar constantemente la eficacia y eficiencia de sus principales estructuras y procesos de gestión, deben constituir tareas de interés obligatorio no sólo de los gobernantes, sino que, también, de todos aquellos interesados en el mejoramiento continuo del quehacer público. El propósito común es asegurar que el Estado cuente siempre con los instrumentos de acción más idóneos para responder adecuadamente a las crecientes y nuevas demandas económicas, sociales y políticas de la población.

La modernización administrativa que resulta se plantea, así, como un proceso sistemático y permanente de análisis, instrumentación, evaluación y ajuste, que si bien requiere voluntad política exige, igualmente, la participación reflexiva y comprometida de la ciudadanía y, en particular, de los servidores públicos y estudiosos de las disciplinas administrativas.

Dentro de este contexto, uno de los objetivos que animó la creación del Instituto Nacional de Administración Pública en 1955 fue precisamente el constituir un foro de reflexión crítica y constructiva en el que se aplicaran los avances de las ciencias administrativas al mejoramiento ~~incesante~~ de la gestión pública. A partir de entonces, miembros y colaboradores del Instituto han contribuido con valiosas aportaciones en este sentido.

ANTECEDENTES

Debido al temprano prestigio alcanzado por el INAP, en 1958 el Presidente electo de la República coincidió con uno de los puntos acordados en su segunda asamblea ordinaria, al apoyar la idea de comisionar a sus asociados para formular el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El documento fue elaborado bajo la coordinación de don Gabino Fraga, primer presidente del propio Instituto.

Más adelante, en 1964, el INAP decidió crear la Comisión de Estudios sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública, con el propósito de señalar algunas recomendaciones y esquemas orientados a mejorar y modernizar los aparatos administrativos de gobierno, así como los procedimientos y métodos de gestión en las oficinas públicas. El dictamen correspondiente se hizo llegar al entonces candidato a la Presidencia de la República.

En 1970, numerosos miembros del INAP fueron ponentes en diversas reuniones de trabajo en ocasión de la campaña política a la Presidencia de la República de aquellos momentos. De la misma manera, en 1976, consejeros y asociados del Instituto intervinieron en importantes encuentros académicos sobre temas afines a la administración pública y sus recomendaciones fueron incorporadas en el Plan Básico de Gobierno.

Finalmente, en 1982, la comunidad del Instituto organizó grupos de trabajo y participó activamente en el proceso de consulta popular convocada por el entonces can-

didato a la Presidencia de la República, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado y, al término de su campaña, en las varias comisiones preparatorias del Plan Nacional de Desarrollo que sesionaron de agosto a noviembre de ese mismo año.

OBJETIVO

En virtud de las experiencias anteriores, el actual Consejo Directivo del INAP ha decidido emprender un amplio proceso de análisis sobre las perspectivas inmediatas de evolución de la administración pública. El marco de referencia para dicho análisis se obtendrá de una primera reunión de trabajo a la que serán convocadas destacadas personalidades y distinguidos miembros del Instituto, con el fin de elaborar la definición de los grandes lineamientos de la evolución administrativa en función de un diagnóstico sobre los principales avances y obstáculos de los esfuerzos recientes en materia de modernización administrativa.

METODOLOGIA

El Instituto propone como metodología de trabajo para dicha reunión, centrar la discusión en torno a un número determinado de temas estrechamente vinculados con las principales políticas públicas que más han impactado a la administración pública en los últimos años y cuya trascendencia obliga a pensar que continuarán siendo materia de preocupación en el futuro inmediato.

Se considera que esta metodología permitirá incorporar los dos enfoques necesarios para cualquier prospectiva en el campo de las ciencias sociales. Por un lado, el análisis de las tendencias objetivas del cambio a partir del diagnóstico elaborado y, por el otro, el estudio del deber ser de la evolución, que se logra al tomar como base de discusión temas referentes a políticas públicas establecidas por el gobierno, para responder a ingentes demandas de la sociedad.

A juicio del Instituto, seis son los principales temas en torno a los cuales conviene circunscribir el análisis. Dos se desprenden de objetivos de política pública tendientes a acercar la administración pública al ciudadano; otro, resulta de la intención de coordinar cada vez más eficientemente la acción conjunta de las tres esferas de gobierno y de los sectores privado y social; finalmente, los tres últimos contienen propósitos encaminados a mejorar el funcionamiento interno de la administración pública:

- «» La descentralización de la administración pública: perspectivas federal, estatal y municipal.
- «» El ciudadano frente a la administración.
- «» La planeación democrática del quehacer público.
- «» Los cambios estructurales en la administración pública federal centralizada.
- «» Los cambios estructurales en la administración pública federal paraestatal.
- «» La renovación moral y la profesionalización del servidor público.

En torno de los seis temas señalados, el grupo convocado se dividirá en un igual número de mesas de trabajo, que sesionarán simultáneamente durante dos horas y treinta minutos. Para cada una de ellas se seleccionará previamente a dos de los par-

ticipantes, con el propósito de que el primero inicie el análisis presentando el tema de la mesa, y que el segundo funja como moderador de los debates.

Es importante señalar que la reunión pretende integrar foros de libre discusión, por lo que no se solicitará a los congregados la presentación de una ponencia previa. Sin embargo, con el objeto de facilitar los trabajos de relatoría, se pedirá a cada participante remitir, para esa ocasión, una breve aportación por escrito en la que sintetice sus principales opiniones sobre el tema correspondiente a su mesa de trabajo.

TEMAS DE LAS MESAS DE TRABAJO

Con el fin de precisar el contenido de los debates de cada mesa, a continuación se sugieren algunas reflexiones y una síntesis, no exhaustiva, de los puntos que el Instituto considera conveniente analizar durante las discusiones.

La descentralización de la administración pública: perspectivas federal, estatal y municipal

Con el propósito de descentralizar la administración pública, el gobierno de la República ha puesto en marcha importantes políticas orientadas a fortalecer los gobiernos locales y a desconcentrar la administración pública federal. ¿Cuáles han sido los logros más relevantes, así como también los principales obstáculos económicos, sociales, administrativos, jurídicos y políticos que ha enfrentado el proceso descentralizador? ¿Qué otro tipo de facultades reservadas a la federación podrían transferirse a los estados y municipios? ¿Representa la concurrencia de facultades entre las diferentes esferas de gobierno un obstáculo o una palanca para la descentralización?

El punto de vista de la federación en la discusión de este tema es, sin duda, fundamental; sin embargo, no se lograría un análisis integral si se omite la opinión de los estados y municipios, ya que la descentralización debe ser un objetivo compartido por las tres esferas de gobierno. ¿Cómo han asimilado las acciones de descentralización y de desconcentración las entidades federativas y municipios del país? ¿Cuáles convendría seguir impulsando en términos de las contingencias locales? ¿Cómo podría acelerarse el fortalecimiento del federalismo no ya a partir del centro, sino de la periferia?

Síntesis de posibles puntos de discusión

- El fortalecimiento del pacto federal y la redistribución de competencias.
- El fortalecimiento municipal y estatal, y los artículos 115 y 116 constitucionales.
- La descentralización de los servicios educativos y de salud.
- Las facultades concurrentes y la descentralización.
- La desconcentración de la administración pública federal.

El ciudadano frente a la administración

El distanciamiento cada vez más marcado de los aparatos administrativos públicos cara a las dificultades cotidianas de la población ha sido, sin duda, una de las consecuencias más desafortunadas de la creciente complejidad de los estados contemporáneos. En México se ha buscado revertir la tendencia, básicamente, mediante la adopción de políticas de modernización administrativa, que no ubican ya su razón de ser en mejorar el funcionamiento interno de los aparatos públicos, sino que, más bien, en su capacidad de transformarlos para que, efectivamente, sirvan al ciudadano.

Por una parte, se ha avanzado en la protección del administrado frente a la propia administración, a través del reforzamiento o establecimiento de los tribunales de lo contencioso-administrativo y de los sistemas de quejas y denuncias así como de inconformidades. ¿Cuál es el balance al respecto? ¿Qué tipo de reformas jurídicas y administrativas es necesario emprender para acelerar el proceso?

Asimismo, se han puesto en marcha programas o definido políticas tendientes a facilitar la relación de la ciudadanía ante la administración, con el fin de motivar su participación económica, social y política en el desarrollo del país. ¿Cómo han respondido al respecto el programa de simplificación administrativa y los foros de consulta popular? ¿Qué tipo de medidas conviene adoptar para superar obstáculos y consolidar logros?

Síntesis de posibles puntos de discusión

- Protección del administrado frente a la administración pública y los tribunales de lo contencioso-administrativo.
- El sistema de quejas y denuncias, y las oficinas de inconformidades.
- La simplificación administrativa.
- Los foros de consulta popular y la participación ciudadana.

La planeación democrática del quehacer público

Establecer un auténtico sistema de planeación en México ha sido, desde hace varias décadas, preocupación fundamental de los distintos gobiernos de la República; sin embargo, no fue sino hasta principios de la actual administración federal cuando se sentaron las bases constitucionales del denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática y se modificaron o reforzaron estructuras y procesos administrativos, con el fin de planear efectivamente la acción conjunta de las tres esferas de gobierno y de los sectores privado y social.

La planeación para la administración pública federal es, como se sabe, obligatoria y se lleva básicamente a cabo a través de los programas sectoriales e institucionales de mediano plazo y de los programas operativos anuales correspondientes. ¿Cuál ha sido la efectividad de dichos programas? ¿Qué obstáculos ha enfrentado la elaboración y puesta en ejecución de los programas operativos anuales, sectoriales e institucionales?

Además, la administración federal interviene en la planeación estatal y municipal a través de la vertiente de la coordinación, tanto para la formulación de los programas regionales como para la celebración de los convenios únicos de desarrollo en el seno de los comités estatales de planeación para el desarrollo. ¿Qué balance arrojan los programas regionales y los convenios únicos de desarrollo? ¿Qué tipo de medidas jurídicas y administrativas es conveniente implantar, con el fin de fortalecer los comités estatales de planeación para el desarrollo? ¿Cómo compaginar más eficazmente la planeación sectorial con la estatal y municipal?

Síntesis de posibles puntos de discusión

- Los artículos 25, 26, 28 y 73 constitucionales, y la Ley de Planeación.
- Los programas sectoriales e institucionales de mediano plazo y operativos anuales.
- Los programas regionales y los convenios únicos de desarrollo como instrumentos de acción coordinada de las tres esferas de gobierno y de los sectores privado y social.
- Los comités estatales de planeación para el desarrollo.

Los cambios estructurales en la administración pública federal centralizada

Con la intención de racionalizar el tramo de control administrativo del Presidente de la República y de facilitar la gestión de las entidades paraestatales, las dependencias del titular del ejecutivo federal sufrieron una importante transformación a raíz de la expedición, en 1976, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuando quedaron clasificadas en dependencias de orientación y apoyo global, y en dependencias coordinadoras de sector.

En la actualidad, tres dependencias de orientación y apoyo global aseguran tareas de regulación para el resto de la administración pública federal, atribuyéndose funciones de planeación, programación, presupuestación, financiamiento, control y evaluación. ¿Qué puede afirmarse de esas tres dependencias en términos de su eficacia y eficiencia administrativas, para la regulación coordinada de la gestión pública federal? ¿Cuál es la experiencia al respecto de la comisión de gasto-financiamiento?

Las dependencias coordinadoras de sector, dieciséis secretarías de Estado y un departamento tienen, por su parte, la responsabilidad de tutelar o armonizar el conjunto de las entidades paraestatales agrupadas en su radio de acción. ¿Qué medidas jurídicas y administrativas se pueden adoptar para reforzar el papel rector de las dependencias coordinadoras con entidades paraestatales de difícil sectorización?

Síntesis de posibles puntos de discusión

- Las dependencias de orientación y apoyo global frente a la coordinación de las funciones de regulación.
- La organización de las funciones de gasto y financiamiento.
- Diagnóstico y perspectivas de la concentración de las funciones de control y evaluación.
- Las dependencias coordinadoras de sector: fusiones y reforzamientos.

Los cambios estructurales en la administración pública federal paraestatal

Modernizar la administración pública paraestatal ha sido preocupación constante del Estado mexicano posrevolucionario, ya que las empresas públicas constituyen poderosos instrumentos de política económica y social tendientes a fortalecer su rectoría sobre la sociedad. Así, tan sólo en los últimos cinco años se ha procedido a un profundo redimensionamiento del sector paraestatal, se han fijado nuevas bases para normar las relaciones del gobierno con las empresas públicas, se ha establecido una decisiva política de cambio estructural y se ha avanzado en los esquemas orientados a sanear sus finanzas.

El redimensionamiento del sector paraestatal descansa, básicamente, en las reformas y adiciones al capítulo económico de la Constitución, que señala las áreas estratégicas y prioritarias de la intervención directa del Estado en la vida económica y social del país, y supone que un sector de empresas públicas menos disperso es más apto para garantizar la rectoría del Estado.

Pero, frente a la clara definición de las áreas estratégicas de la intervención pública, ¿Qué puede señalarse de las áreas prioritarias? ¿En su caso, conduce la indefinición a poner en peligro la paraestatalidad?

Uno de los objetivos de la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales es fortalecer sus órganos de gobierno para otorgarles más autonomía frente al gobierno central. ¿Cuáles son las ventajas o desventajas frente a este propósito del esquema de sectorización de la administración paraestatal y del proceso clásico de la programación y presupuestación de las actividades de sus entidades?

Uno de los más importantes programas de gobierno lo constituye, en la actualidad, el de proceder a un cambio estructural del sector industrial paraestatal, cuyos objetivos consisten en la modernización de las empresas tecnológicamente más rezagadas, en la integración de sus cadenas productivas y en el apoyo a sus entidades particularmente competitivas. ¿Qué tipo de medidas jurídicas y administrativas interesaría alentar para contribuir al logro de este programa, tanto en las propias empresas como en las estructuras y procesos de su gestión conjunta?

Con el propósito de sanear las finanzas de las entidades paraestatales y de promover su mayor productividad, se han puesto en marcha esquemas de apoyo económico condicional a su intención por parte del gobierno central. ¿Qué se puede decir al respecto de los recientes acuerdos denominados de "cambio estructural y asunción de pasivos" y "candados trimestrales y anuales"? ¿Estas medidas apuntan a un nuevo tipo de vínculo empresa pública-gobierno central similar al que rige en Francia?

Síntesis de posibles puntos de discusión

- Definición de las áreas estratégicas y prioritarias de la intervención pública.
- El redimensionamiento de la administración federal paraestatal cara a la rectoría del Estado.

- La Ley Federal de Entidades Paraestatales y las nuevas relaciones empresa pública-gobierno central.
- El cambio estructural y la gestión global de las empresas públicas.
- Los compromisos financieros empresas públicas-gobierno central.

La renovación moral y la profesionalización del servidor público

Al igual que actualizar estructuras y procesos de gestión, la modernización administrativa implica la adopción de esquemas que permitan, sistemáticamente, renovar las actitudes y fortalecer las aptitudes de los servidores públicos. Ambos propósitos han sido en México objetivos de políticas públicas específicas.

Materializar en la administración pública la tesis política de la renovación moral, implicó promover importantes enmiendas jurídicas y profundos cambios administrativos, entre los que destacan las reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución, la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. ¿Cuál es el balance de este proceso renovador? ¿Qué tipo de obstáculos ha enfrentado su puesta en marcha y cuáles son las decisiones que conviene adoptar para superarlos?

Garantizar la creciente profesionalización del servidor público y sentar las bases de un sistema de carrera administrativa dirigido a los empleados de confianza, medios y operativos al servicio del Estado, han sido objetivos que empiezan a tomar forma legalmente. ¿En términos de la realidad política y cultural del país, cuáles serían las ventajas y desventajas del establecimiento de un sistema de servicio civil que, entre otros propósitos, norme el reclutamiento y los ascensos de los servidores públicos en general? ¿Frente al reto de profesionalizar la gestión pública, cuáles son las medidas alternativas y el proceso de su establecimiento?

Motivar y capacitar al personal de base de la administración pública es, sin duda, condición necesaria para asegurar la puesta en ejecución de la gran mayoría de los programas públicos. ¿Qué tipo de disposiciones resulta necesario instrumentar para llevar a cabo esta tarea exitosamente?

Síntesis de posibles puntos de discusión

- La renovación moral y la administración pública.
- La profesionalización de la gestión pública y el servicio civil.
- La motivación y la capacitación de los servidores públicos sindicalizados.

RELATORIA

Para cada una de las seis mesas de trabajo el Instituto designará un relator, que estará presente durante los debates. El análisis posterior de las discusiones permitirá integrar un documento impersonal, sintético y, en su caso, concluyente y propositivo. El documento será, en un principio, de circulación limitada y se dará a conocer a los participantes de la reunión, a fin de contar con su aprobación para editar los resultados en una publicación.

**RELACION DE PARTICIPANTES EN LAS MESAS DE TRABAJO DE LA
REUNION DE DIAGNOSTICO Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCION DE
LA ADMINISTRACION PUBLICA**

FRANCISCO ADAME
Instituto de Administración Pública de Puebla

MARTHA AGUIRRE
Premio Nacional de Administración Pública

CARLOS ALMADA
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal

HUMBERTO BENITEZ
Secretaría de la Contraloría General de la Federación

GLORIA BRASDEFER
Secretaría de Pesca
Instituto Nacional de Administración Pública (Consejera)

VICTOR E. BRAVO AHUJA RUIZ
Premio Nacional de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública (Secretario Ejecutivo)

TIRSO BRIONES
Instituto de Administración Pública de Tlaxcala

OSCAR CABELLO
Instituto de Administración Pública de Querétaro

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO
Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado
Instituto Nacional de Administración Pública (Vicepresidente)

ANDRES CASO
Ferrocarriles Nacionales de México
Instituto Nacional de Administración Pública (Expresidente)

JOSE CASTELAZO
Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública

HORACIO CASTELLANOS COUTIÑO
Universidad Nacional Autónoma de México

MILTON CASTELLANOS GOUT
Instituto de Administración Pública de Baja California

JAIME CASTREJON
Instituto de Administración Pública de Guerrero

ERNESTO COSTEMALLE
Compañía Nacional de Subsistencias Populares

JOSE CHANES NIETO
Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto Nacional de Administración Pública (Consejero)

MIGUEL ANGEL DAVILA
Fertilizantes Mexicanos

ENRIQUE DEL VAL BLANCO
Secretaría de la Contraloría General de la Federación

JORGE ESPINOZA
Secretaría de Salud

GABINO FRAGA
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
Instituto Nacional de Administración Pública (Consejero)

JESUS FRANCO
Petróleos Mexicanos

RICARDO FERRARI
Secretaría de Salud

JORGE GALLEGOS
Mexicana de Aviación

LUIS GARCIA CARDENAS
Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto Nacional de Administración Pública (Expresidente)

RICARDO GARCIA SAINZ
Instituto Mexicano del Seguro Social

MANUEL GARZA CABALLERO
Departamento del Distrito Federal

EDUARDO GONZALEZ
Secretaría de la Contraloría General de la Federación

OMAR GUERRERO OROZCO
Premio Nacional de Administración Pública

GUILLERMO HERNANDEZ
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal

JUAN HUTCHISON
Consortio Peña Colorado, S.A.

ELENA JEANNETI
Universidad Nacional Autónoma de México

RAFAEL LAGOS
Instituto de Administración Pública de Hidalgo

AGUSTIN LOPEZ MUNGUIA
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

JAIME LUNA TRAILL
Secretaría de Comunicaciones y Transportes

IGNACIO MADRAZO
Siderúrgica Nacional

GUSTAVO MARTINEZ CABAÑAS
Instituto Nacional de Administración Pública (Expresidente)

LUIS MEDINA PEÑA
Secretaría de Educación Pública

JOSE MEJIA URZUA
Instituto de Administración Pública de Jalisco

JOSE MERINO MAÑON
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

RAUL MIRANDA
Secretaría de la Contraloría General de la Federación

ROBERTO MORALES
Petróleos Mexicanos

MA. DE LOS ANGELES MORENO
Secretaría de Programación y Presupuesto

PEDRO OJEDA PAULLADA
Secretaría de Pesca

MIGUEL ANGEL OLGUIN
Instituto de Administración Pública de Guerrero

EFREN ORTIZ VILLASEÑOR
Secretaría de Gobernación

MA. DEL CARMEN PARDO
Colegio de México

GUSTAVO PATIÑO GUERRERO
Secretaría de Comunicaciones y Transportes

JUAN PEREZ ABREU
Universidad Nacional Autónoma de México

RAUL PEREZ BARBOSA
Instituto de Administración Pública de Nuevo León

FERNANDO PEREZ CORREA
Secretaría de Gobernación

IGNACIO PICHARDO PAGAZA
Secretaría de la Contraloría General de la Federación
Instituto Nacional de Administración Pública (Presidente)

XAVIER PONCE DE LEON
Secretaría de la Contraloría General de la Federación
Instituto Nacional de Administración Pública (Tesorero)

JESUS REYES HEROLES GONZALEZ
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

OSCAR REYES RETANA
Secretaría de Comunicaciones y Transportes

ALVARO RODRIGUEZ REYES
Universidad Nacional Autónoma de México

JESUS RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ
Lotería Nacional para la Asistencia Pública
Instituto Nacional de Administración Pública (Fundador)

MOISES ROSAS
Secretaría de Programación y Presupuesto

JORGE RUIZ DUEÑAS
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal

LEOBARDO RUIZ
Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia

EMILIO SACRISTAN
Secretaría de la Contraloría General de la Federación

RAUL SALYANO
Premio Nacional de Administración Pública

JAIME SERRA PUCHE
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

CARLOS SIERRA OLIVARES
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

CARLOS SIRVENT
Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto Nacional de Administración Pública (Consejero)

FERNANDO SOLANA
Banco Nacional de México

MARCELA TORRES
Centro de Investigación y Docencia Económicas

MANUEL URIBE CASTAÑEDA
Banco de Comercio

FERNANDO VAZQUEZ ALANIS
Secretaría de Programación y Presupuesto

PEDRO ZORRILLA
CLEMEX
Instituto Nacional de Administración Pública (Vicepresidente)