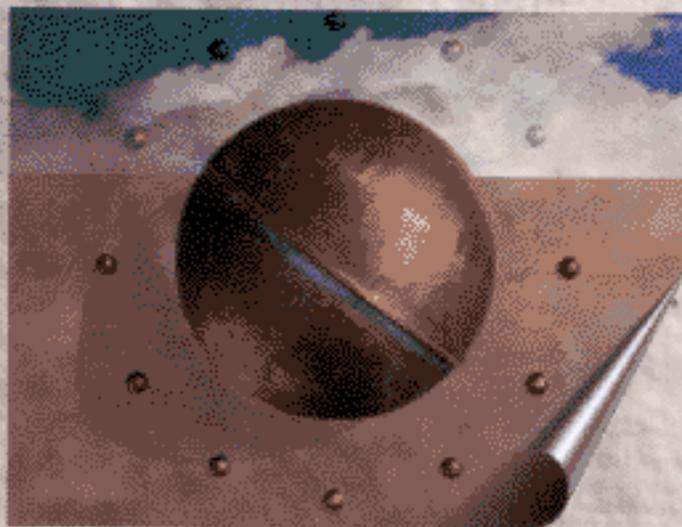


# ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

*José Juan Sánchez González*



**INAP**

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y  
REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO**

**PREMIO INAP 1997**

José Juan Sánchez González

# Administración Pública y Reforma del Estado en México



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
México, 1998

Diseño de portada: Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.  
Corrección: Adriana J. Paz Mojica

ISBN 968-6403-67-1

Derechos reservados conforme a la ley  
Primera edición agosto de 1998  
© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Km. 14.5 Carretera libre México-Toluca, Col. Palo Alto  
05110 Cuajimalpa, D.F.  
Tels.: 259-33-40 y 570-99-45

Impreso y hecho en México  
México, 1998  
Se autoriza la reproducción total o parcial  
de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando  
no sea con fines de lucro

# INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

*Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas*

## CONSEJO DIRECTIVO

**José Natividad González Parás**  
Presidente

**Alejandro Carrillo Castro**  
**Guillermo Haro Bélchez**  
Vicepresidentes

**Arsenio Farell Cubillas**  
**Sergio García Ramírez**  
**Omar Guerrero Orozco**  
**Carlos Jarque Uribe**  
**María del Carmen Pardo**  
**Fernando Solana Morales**  
**Jorge Tamayo López-Portillo**  
**Javier Treviño Cantú**  
**Pedro Zorrilla Martínez**  
Consejeros

**Alejandro Valenzuela del Río**  
Tesorero

**Néstor Fernández Vertti**  
Secretario Ejecutivo

## COORDINACIONES

Desarrollo y Formación  
Permanente  
**Elena Jeannetti Dávila**

Estados y Municipios  
**José de Jesús Arias Rodríguez**

Consultoría y Asistencia Técnica  
**Ana Guadalupe Villarreal Chapa**

Investigación y Desarrollo  
de Sistemas  
**Andrés Andrade Berzabá**

Programa de Profesionalización  
del Servicio Público  
**Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra**

Administración y Finanzas  
**Valentín H. Yáñez Campero**

## COMITÉ EDITORIAL

Andrés Andrade Berzabá, José de Jesús Arias Rodríguez,  
José Chanes Nieto, Yolanda de los Reyes,  
Néstor Fernández Vertti, Virgilio Jiménez Durán.

# **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.**

## **MIEMBROS FUNDADORES**

|                         |                             |
|-------------------------|-----------------------------|
| Antonio Carrillo Flores | Mario Cordera Pastor        |
| Gilberto Loyo           | Gabino Fraga Magaña         |
| Rafael Mancera Ortiz    | Jorge Gaxiola               |
| Ricardo Torres Gaytán   | José Iturriaga              |
| Raúl Salinas Lozano     | Antonio Martínez Báez       |
| Enrique Caamaño         | Lorenzo Mayoral Pardo       |
| Daniel Escalante        | Alfonso Noriega             |
| Raúl Ortiz Mena         | Manuel Palavicini           |
| Rafael Urrutia Millán   | Jesús Rodríguez y Rodríguez |
| José Attolini           | Andrés Serra Rojas          |
| Alfredo Navarrete       | Catalina Sierra Casasús     |
| Francisco Apodaca       | Gustavo R. Velasco          |
| Alvaro Rodríguez Reyes  |                             |

## **CONSEJO DE HONOR**

Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Luis García Cárdenas  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Raúl Salinas Lozano  
Adolfo Lugo Verduzco

# ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| <b>Presentación</b>  | 11 |
| <b>Prólogo</b>   | 13 |
| <b>Introducción</b>  | 21 |
| <b>CAPÍTULO I APROXIMACIÓN A LA REFORMA DEL ESTADO</b>                   | 27 |
| 1.1 Teorías en torno al Estado   | 27 |
| 1.2 El gobierno  | 32 |
| 1.3 Administración pública   | 33 |
| 1.4 Delimitación de lo público y lo privado                              | 35 |
| 1.5 Concepto de reforma  | 36 |
| 1.6 Concepto de Reforma de Estado  | 39 |
| 1.7 Acepciones básicas de la Reforma del Estado                          | 44 |
| 1.7.1 Por su posición  | 44 |
| 1.7.1.1 Por su posición económica  | 44 |
| 1.7.1.2 Por su posición política   | 47 |
| 1.7.1.3 Por su posición social   | 49 |
| 1.7.1.4 Por su posición administrativa                                   | 51 |
| 1.7.1.5 Por su posición jurídica   | 54 |
| 1.7.2 Por sus propósitos   | 56 |
| 1.7.2.1 La Reforma del Estado como modernización                         | 56 |
| 1.7.2.2 La Reforma del Estado como inserción en la globalización mundial | 58 |
| 1.7.2.3 La Reforma del Estado como vigencia del Estado de Derecho        | 59 |
| 1.7.2.4 La Reforma del Estado como adelgazamiento del gobierno           | 59 |
| 1.7.2.5 La Reforma del Estado como cambio en la gestión gubernamental    | 60 |
| 1.7.2.6 La Reforma del Estado como transición democrática                | 62 |
| 1.7.2.7 La Reforma del Estado como liberalización económica y política   | 64 |
| 1.7.2.8 La Reforma del Estado como ajuste estructural                    | 66 |
| 1.7.3 Por su enfoque   | 67 |
| 1.7.3.1 El enfoque neoinstitucionalista                                  | 67 |
| 1.7.3.2 El enfoque neoliberal  | 69 |
| 1.7.3.3 El enfoque neointervencionista                                   | 71 |
| 1.8 La Reforma del Estado sin adjetivos                                  | 72 |

|                      |  |            |
|----------------------|--|------------|
| <b>CAPÍTULO II.</b>  | <b>LA REFORMA DEL ESTADO EN EL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID (1982-1988)</b>       | <b>77</b>  |
| 2.1                  | Miguel de la Madrid: ruptura con el populismo (1982-1988)                            | 77         |
| 2.1.1                | La reforma económica: el sexenio de crecimiento cero                                 | 79         |
| 2.1.1.1              | El crecimiento cero en la economía   | 84         |
| 2.1.2                | La reforma política: la democracia gradualista                                       | 86         |
| 2.1.3                | La reforma social: avance de la pobreza  | 90         |
| 2.1.4                | La reforma administrativa: del gigantismo al adelgazamiento estatal                  | 97         |
| 2.1.5                | La privatización de las empresas públicas  | 101        |
| 2.2                  | La Reforma del Estado con Miguel de la Madrid  | 102        |
| <br>                 |  |            |
| <b>CAPÍTULO III.</b> | <b>LA REFORMA DEL ESTADO EN EL GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994)</b> | <b>107</b> |
| 3.1                  | Una aproximación al estudio de la Reforma del Estado                                 | 107        |
| 3.1.1                | Antecedentes de la Reforma del Estado  | 108        |
| 3.1.2                | Reforma del Estado   | 110        |
| 3.2                  | Reforma económica  | 111        |
| 3.2.1                | El Programa de Estabilización (1983-1991)  | 112        |
| 3.2.2                | Reforma financiera   | 114        |
| 3.2.3                | Reforma fiscal   | 116        |
| 3.2.4                | Renegociación de la deuda externa  | 118        |
| 3.2.5                | El Programa de apertura comercial  | 121        |
| 3.2.6                | La inversión extranjera  | 123        |
| 3.2.7                | La privatización de las empresas públicas  | 124        |
| 3.3                  | Reforma política   | 126        |
| 3.3.1                | Reforma del Partido Revolucionario Institucional                                     | 130        |
| 3.3.2                | Reforma del Distrito Federal   | 133        |
| 3.4                  | Reforma social   | 134        |
| 3.5                  | Reforma administrativa   | 136        |
| 3.6                  | Reforma ideológica   | 139        |
| 3.7                  | Reforma internacional  | 142        |
| 3.8                  | Reforma constitucional   | 144        |
| 3.9                  | Balance de la Reforma del Estado con Salinas de Gortari                              | 145        |
| <br>                 |  |            |
| <b>CAPÍTULO IV.</b>  | <b>LA REFORMA DEL ESTADO INCONCLUSA: LA VIGENCIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA</b>    | <b>155</b> |
| 4.1                  | En torno a la reforma administrativa   | 155        |
| 4.1.1                | Cambio, reforma y revolución administrativa  | 157        |
| 4.2                  | Tipología de reformas administrativas  | 159        |
| 4.2.1                | Macro y microreformas  | 159        |
| 4.2.2                | Reformas eficientes y reformas eficaces  | 159        |

|  |     |
|--|-----|
| 4.2.3 Reformas autocráticas y reformas democráticas  | 160 |
| 4.2.4 Otras clasificaciones  | 161 |
| 4.3 Propósitos de la reforma administrativa  | 162 |
| 4.4 Diferentes tipos de reforma administrativa   | 164 |
| 4.5 Requisitos mínimos de la reforma administrativa  | 166 |
| 4.6 La reforma administrativa: brecha entre las necesidades y las disponibilidades administrativas | 168 |
| 4.6.1 Enfoque reduccionista de la reforma  | 168 |
| 4.6.2 La falsa dicotomía: política vs. Administrativa  | 169 |
| 4.6.3 Desconocimiento de la naturaleza del sector público  | 169 |
| 4.6.4 Eficientismo inmediatista  | 170 |
| 4.6.5 Concepción errónea del papel del factor humano   | 171 |
| 4.6.6 Marginación de la participación ciudadana  | 171 |
| 4.7 Estrategias de la reforma administrativa   | 172 |
| 4.7.1 La reforma administrativa como planificación administrativa                                  | 172 |
| 4.7.2 La reforma administrativa como desarrollo administrativo                                     | 173 |
| 4.7.3 La reforma administrativa como modernización administrativa                                  | 174 |
| 4.7.4 La reforma administrativa como cambio organizacional   | 174 |
| 4.7.5 La reforma administrativa como desarrollo político   | 175 |
| 4.7.6 La reforma administrativa como estrategia  | 177 |
| 4.8 Antecedentes históricos de reformas administrativas en México                                  | 179 |
| 4.8.1 La reforma administrativa de 1970 a 1982 en México   | 184 |
| 4.8.1.1 La reforma administrativa en el periodo 1970-1976  | 184 |
| 4.8.1.2 La reforma administrativa en el periodo 1977-1982  | 188 |
| 4.9 La reforma administrativa en México: una necesidad impostergable                               | 190 |
| 4.10 Reforma del Estado: reforma administrativa o revolución administrativa                        | 192 |
| 4.11 La reforma administrativa como elemento esencial de la Reforma del Estado                     | 193 |

**CAPÍTULO V EL NUEVO ROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DEL ESTADO** 199

|  |     |
|--|-----|
| 5.1 Tres reformas administrativas al fin del milenio para reformar la administración pública | 199 |
| 5.1.1 Suecia   | 199 |
| 5.1.2 Japón  | 201 |
| 5.1.3 Estados Unidos   | 204 |
| 5.1.4 Coincidencias de las estrategias   | 206 |
| 5.2 Reinventando el gobierno: propuestas y limitaciones                                      | 208 |
| 5.3 La administración pública mexicana hacia el fin del milenio                              | 213 |
| 5.4 Condiciones para el nuevo rol de la administración pública para la Reforma del Estado    | 216 |

|   |     |
|---|-----|
| 5.4.1 De una administración pública tradicional a una moderna                       | 216 |
| 5.4.2 De una administración pública autocrática a una democrática                   | 217 |
| 5.4.3 De una administración pública centralizada a una descentralizada              | 222 |
| 5.4.4 De una administración pública corrupta a una honesta                          | 224 |
| 5.4.5 De una administración pública burocrática a una eficiente                     | 225 |
| 5.4.6 De una administración pública sobre regulada a una desregulada y simplificada | 226 |
| 5.4.7 De una administración pública cerrada a una abierta                           | 227 |
| 5.4.8 De una administración pública privatizada a una necesaria                     | 229 |
| 5.4.9 De una administración pública de botín a una de Servicio Civil de Carrera     | 231 |
| 5.5 Agenda de la reforma administrativa en la Reforma del Estado                    | 233 |
| <br>  |     |
| Conclusiones  | 239 |
| <br>  |     |
| Bibliografía y hemerografía   | 247 |

Con profundo amor para mi esposa Virginia

**Administración Pública y Reforma del Estado en México**

Se terminó de imprimir en agosto de 1998 en los talleres de  
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.  
Emma No. 75 Col. Nativitas  
El tiraje fue de 1000 ejemplares