

TENDENCIAS ACTUALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA:
DE LA PRIVATIZACIÓN A LA ENDOPRIVATIZACIÓN 257

José Juan Sánchez

I. La administración pública mexicana como producto de un largo proceso de reformas administrativas	259
II. Tendencias actuales en la administración pública en México	268
II.1. La privatización de las empresas públicas	269
II.2. La descentralización administrativa	273
II.3. La simplificación administrativa	280
II.4. La endoprivatización de la administración pública	284
III. Conclusiones	303
IV. Referencias bibliográficas	305

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

La administración pública en nuestro país es producto de las condiciones históricas, políticas y sociales en las que se ha desarrollado, por lo que no puede ser analizada de manera aislada e independiente de su devenir histórico. Como instrumento del gobierno, los regímenes posrevolucionarios dieron origen a la creación de entidades públicas; aumentaron el grado de complejidad en sus funciones, por lo que de actividades mínimas regulatorias se transformaron en actividades plenamente interventoras por la ausencia de un sector privado protagonista; centralizaron atribuciones y funciones que los estados y municipios no podían o no tenían la capacidad administrativa para realizarlas en forma inmediata, que eran urgentes para una nación que iniciaba su reconstrucción; asumieron tareas que fueron vitales para la expansión y crecimiento económico que de otra forma hubieran llevado mayor tiempo. En suma, la

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

administración pública es y seguirá siendo una parte vital del gobierno; como se le ha definido: es el gobierno en acción.

El crecimiento del aparato gubernamental puede situarse como parte de un doble propósito: primero, un proceso de institucionalización de las relaciones del poder a su burocratización (1940-1960) y la modernización administrativa como instrumento para fortalecer al Estado (1960-1980).¹ En este largo proceso de conformación y expansión de la administración pública destaca la amplia gama de servicios que comenzó a ofrecer el sector público y la necesaria presencia estatal en combinación con los bienes y servicios ofrecidos por el sector privado.

En este marco de ideas, la administración pública en México ha sufrido cambios profundos en las décadas de los ochenta y noventa. En el centro del debate se intentó polemizar en torno a su tamaño, su capacidad para atender los requerimientos de la ciudadanía en forma expedita y efectiva, así como cuestionar el monopolio estatal en la prestación de los bienes y servicios públicos, los cuales podrían ser ofrecidos por el sector privado. Esta tendencia mundial –primero en los países desarrollados y después en los países en desarrollo– fue presentada como una “revolución”, una gran transformación estructural entre lo público y lo privado. La intervención del Estado fue considerada como un elemento indeseable, pero que debería tener sus propios contrapesos para evitar excesos y, en general, el propósito era recuperar la capacidad de iniciativa del sector privado y del mercado. Esta situación fue llevada al extremo, por lo que los resultados al fin del milenio muestran contradictorios avances en el complejo proceso de modernizar la maquinaria estatal, así como distorsiones y limitaciones al mismo tiempo. Incluso la administración pública mexicana fue cuestionada en relación con su naturaleza, sus alcances y su desempeño de manera directa, hasta considerarla un obstáculo para el desarrollo de la propia reforma del Estado.

¹ Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, México: INAP/ Colegio de México, 1993.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

Este artículo centra su atención en las tendencias prevalecientes en la administración pública durante las décadas de los ochenta y los noventa, que se consolidan en cuatro procesos esenciales, a saber: 1) la privatización de las empresas públicas; 2) la simplificación administrativa; 3) la descentralización administrativa y 4) la endoprivatización como su forma más acabada. A partir de la revisión general de las principales reformas administrativas realizadas entre los siglos XIX y XX, como parte del marco histórico mínimo para conocer el desarrollo de la administración pública mexicana, se puede mostrar que estas cuatro tendencias contemporáneas han transformado significativamente el perfil y el papel del aparato gubernamental, como parte de la gran oleada de teorías gerenciales y empresariales que buscan la reinención de los gobiernos empresariales que permitan potencializar la eficiencia como motor de cualquier transformación del gobierno.²

I. La administración pública mexicana como producto de un largo proceso de reformas administrativas

Las características esenciales de la administración pública mexicana se encuentran reflejadas en los tres grandes procesos históricos por los que se ha transformado la nación (la Independencia, la Reforma y la Revolución) como parte de un proceso permanente cambio. Mientras que unas reformas han propiciado transformaciones drásticas en la capacidad y gestión de la actividad del gobierno; otras, por su corto alcance y limitada visión histórica, han representado retrocesos en la forma de operar del aparato gubernamental. La reforma es una característica primordial en la administración pública de nuestro país; es un rasgo esencial para definir su perfil actual.

Luis Aguilar señala que en realidad han existido dos enfoques en torno a la reforma administrativa y la reforma del Estado.

² Sánchez González, José Juan, “Reinventando el gobierno en México”, *Prospectiva*, México: Agrupación política nueva, año 4, núm. 11, noviembre de 1998.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

Hubo un tiempo en que las fallas, desórdenes, extravagancias e ineptitudes de la acción gubernamental se quisieron curar con una buena reforma administrativa, sin tomar en cuenta la necesidad o la conveniencia de reformar al Estado. [...] Ahora, en sentido contrario, muchos podrían pensar que todo se resuelve con la reforma mayor del Estado, sin tomar en cuenta la necesidad o la conveniencia de echarle una mirada a las organizaciones y a los procesos administrativos que llevan a la práctica y a la realidad las funciones y los buenos propósitos públicos y sociales del Estado.³

Estas posiciones pueden complementarse mediante una relación mutua entre la reforma del Estado y la reforma administrativa, mediante la búsqueda de lo público de la administración pública. Bajo esta consideración general efectuamos una revisión histórica de las reformas administrativas realizadas en nuestro país.

El tema de la reforma es tan añejo, que todos somos hijos de la reforma.⁴ La historia de la administración pública mexicana muestra, desde sus inicios, que se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y

³ Aguilar, Luis F. “La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública”, en *Revista RAP, Ensayos sobre la nueva administración pública*, México: INAP, 1996, núm. 91, p. 19.

⁴ Chanes Nieto, José, “La reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México”, en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *Reflexiones al futuro*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994, p. 88. Señala que “[...] reforma educativa, alguna vez llamada revolución; reforma agraria/tradicional, integral o moderna); reforma fiscal (adecuación, ‘miscelánea’, actualización); reforma universitaria; reforma municipal; reforma electoral; reforma política; reforma jurídica; reforma administrativa (simplificación, modernización o privatización); reforma de las estructuras mentales; reforma o renovación moral de la sociedad; reforma económica; reforma del gobierno del Distrito Federal; reforma del deporte (Instituto, Subsecretaría o Comisión); reforma de los billetes y monedas; reforma de los sentidos y nombres de las calles; reforma del peso (devaluación, desvalorización, deslizamiento o supresión de ceros); reforma o ‘reconversión’ industrial; reforma de la Cámara de Senadores; reforma de las relaciones con los medios de comunicación masiva; reformas y más reformas constitucionales; reforma penitenciaria; reforma de los planes de estudio; reforma del Poder Judicial; reforma urbana; reforma partidista; reforma comercial; reforma bancaria; reforma religiosa; reforma del Paseo de la Reforma; reforma de las reformas y, para seguir la moda, Reforma del Estado, reforma de la Revolución y reforma de gobierno.”

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

adaptarla a las cambiantes exigencias de los acontecimientos históricos, a los programas gubernamentales y a las condiciones mundiales.⁵ Para algunos estudiosos el Primer Reglamento de Gobierno, elaborado en 1821, fue el inicio de la preocupación que en nuestro país ha existido por mantener una adecuación permanente del aparato administrativo del gobierno, ya que establecía que “[...] cada Ministro está obligado a proponer reformas y mejoras en su ministerio, además de coordinarse con los demás Ministros para proponer reformas generales”.⁶

Para efectos de determinar con claridad las etapas en las que la administración pública en México ha tenido cambios relevantes, convencionalmente se identifican siete, que son las siguientes:

- 1) La primera reforma administrativa en 1833.
- 2) La segunda reforma administrativa con la creación de la Secretaría de Fomento en 1853.
- 3) La tercera reforma administrativa de Juárez en 1857.
- 4) La cuarta con las reformas introducidas en 1917.
- 5) La quinta etapa de las reforma administrativa con cambios antes de 1970.
- 6) La sexta reforma administrativa de 1970 a 1976.
- 7) La séptima reforma administrativa de 1977 a 1982.

La primera reforma del México independiente se llevó a cabo en el año de 1833, y con ella se intentó minar, desde sus bases, a la vieja sociedad colonial.⁷ Sin embargo, no existe mucha información del transcurrir ad-

⁵ Para abundar en este apartado puede verse: Sánchez González, José Juan, “La administración pública en México: retos y desafíos hacia el fin del milenio”, en *Revista LAPEM*, México, IAPEM, núm. 39, julio-septiembre de 1998, pp. 48-70.

⁶ *Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1973, p. 31.

⁷ Guerrero, Omar, *El Estado y la administración pública en México*, México: INAP, 1989, p. 109.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

ministrativo, pues los secretarios del Despacho no tuvieron tiempo de preparar las memorias de las actividades de sus encargos.

Por lo que se refiere a la segunda reforma administrativa, ésta tuvo lugar en 1853, no sólo porque implicó una reorganización general de la administración pública, sino por la formación de la Secretaría de Fomento. Representa la culminación de un proceso nacido con la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, proseguido con el establecimiento del Ministerio del Interior y la materia de gobernación.⁸ El centro de la reforma administrativa lo constituyó la creación de la Secretaría de Fomento, si bien es cierto que se hace una nueva distribución de competencias entre las diferentes dependencias de la administración pública. Los cometidos de la Secretaría de Fomento cubren toda la administración de la vida económica, pero también dos actividades de la vida social: la colonización y la estadística, ambas materias básicas de la política poblacional.⁹

La tercera etapa de la reforma administrativa tuvo su antecedente en 1857, con el movimiento de la Reforma, la que apoyó a una nueva Constitución que pretendió consagrar las garantías individuales que caracterizaban al Estado moderno, fortaleció al órgano Legislativo y redujo las facultades del Ejecutivo con la idea de evitar los extremos a que llegaron algunos presidentes anteriores, en particular Santa Anna, cuyos excesos dieron origen al movimiento de Reforma.¹⁰ El presidente Benito Juárez

⁸ *Ibidem*, p. 140.

⁹ Toma después el título de Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio el 12 de mayo de 1853, teniendo a su cargo las siguientes funciones: 1) formación de la estadística general, industrial, agrícola, minera y mercantil, manteniéndola actualizada; 2) colonización; 3) medidas conducentes al fomento industrial y mercantil; 4) establecimiento de la enseñanza en estos ramos; 5) expedición de patentes y privilegios; 6) exposiciones públicas de los productos de la industria agrícola, minera y fabril; 7) caminos, canales y todas las vías de comunicación de la república; 8) desagüe de México y obras conexas al mismo; 9) obras de utilidad y ornato que se han edificado con fondos públicos; 10) conserjería, muebles, útiles y obras del palacio, incluyendo las que se hagan en las cámaras; 11) Sociedad de Geografía y Estadística, y todo tipo de mejoras materiales e industriales.

¹⁰ Sin embargo, las fuerzas conservadoras no aceptaron la nueva Constitución, desatándose una lucha interna que se prolongó de 1858 a 1861 y que culminó con la separación

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

fue la cabeza de ese importante movimiento político.¹¹ De haberse logrado, hubiera constituido el primer esfuerzo sistemático de reforma administrativa que se llevaba a cabo en la nueva nación con un carácter integral y permanente. Sin embargo, este intento acabó con su muerte, en 1872, el cual fue continuado por su sucesor, Lerdo de Tejada –quien restableció la Cámara de Diputados– y fue consumado al extremo por Porfirio Díaz, quien ocupó la presidencia por espacio de 33 años (1876 a 1911), después de haber derrocado a Lerdo cuando éste pretendía reelegirse.

La cuarta reforma administrativa parte de la necesidad de los nuevos objetivos del Estado, donde se hizo necesaria la creación de una compleja administración pública.¹² Fue en 1917 cuando se llevó a cabo la primera transformación técnica del Ejecutivo Federal, al crearse constitucionalmente un nuevo tipo de órgano dependiente del presidente: los departamentos administrativos. Bajo esta denominación se establecieron organismos distintos a las secretarías de Estado, para encargarse de la provisión de diversos servicios de apoyo, comunes a todo el sector público, tales como las adquisiciones y los abastecimientos del gobierno (1917), el control administrativo y contable de las actividades gubernamentales (1917), las estadísticas (1922), el presupuesto (1928), la protección de los trabajadores (1932) y la reforma agraria (1934).¹³

La quinta etapa de las reformas administrativas puede situarse desde 1917 hasta antes de 1970. Algunas de esas medidas intentaban introducir

del Estado y la Iglesia; en ese entonces la principal propietaria de la riqueza territorial del país.

¹¹ En un manifiesto al país Juárez señalaba que “el instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas [había] comprendido que las revoluciones serán estériles y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras que no se corone la obra con la *revolución administrativa*”, citado por Alejandro Carrillo Castro (1980).

¹² Posteriormente se llevó a cabo en el país una serie de reformas parciales, de tipo incremental, que más bien buscaban incorporar nuevas técnicas, pero que no produjeron ideas sustanciales relativas al ejercicio de la reforma administrativa; sin embargo es conveniente señalarlas como parte de los esfuerzos realizadas en la materia.

¹³ Carrillo Castro, *op. cit.*, p. 43.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

políticas de coordinación eficaz en las entidades públicas, así como el establecimiento de sistemas institucionales de modernización administrativa, que pretendían de manera permanente el incremento de la eficacia y el adecuado uso de los recursos públicos. Entre estos intentos destacan:

- 1) El *Departamento de Contraloría*, que funcionó de 1917 a 1934 y que tuvo –entre otras atribuciones– la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la administración pública;
- 2) el *Departamento del Presupuesto de la Federación*, que funcionó de 1928 a 1932, encargado de analizar la organización administrativa y coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr la eficiencia de los servicios públicos;
- 3) las *comisiones de Eficiencia*, que funcionaron durante corto tiempo en algunas dependencias encargadas para racionalizar el aprovechamiento de los recursos;
- 4) la *Comisión Intersecretarial*, creada en 1943 a la que se le encargó la elaboración de un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la administración pública;
- 5) la *Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa*, creada en 1946, que tenía entre sus funciones ser el órgano central de Organización y Métodos para coordinar el mejoramiento administrativo;
- 6) la etapa de 1950 a 1964, en la que se hicieron algunos intentos de reforma individual en algunas dependencias como el Banco Central y las Secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas y Defensa Nacional; y
- 7) las modificaciones de la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo* que entraron en vigor en 1958.

La facultad de estudiar las reformas administrativas que requería el sector público, pasó de la Secretaría de Bienes Nacionales –cuyo nombre cambió a Secretaría del Patrimonio Nacional– a una nueva: la Secretaría de la Presidencia. Sin embargo, no fue sino hasta el 9 de abril de 1965, cuando

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

se estableció en dicha Secretaría la Comisión de Administración Pública (CAP),¹⁴ que esta actividad comenzó a tomar impulso en forma permanente y dirigida.

La sexta reforma administrativa, realizada de 1970 a 1976, durante el gobierno de Luis Echeverría, intentó constituirse en un proceso técnico y programático, innovador, permanente y de estrategia flexible, tendiente a conseguir una respuesta orgánica-adaptativa de la maquinaria administrativa existente, ante las nuevas condiciones y problemas que planteaba el nivel de desarrollo que el país había alcanzado en los últimos 50 años de estabilidad y crecimiento sostenido.¹⁵ En enero de 1971 se convocó a una reunión ministerial sobre reforma administrativa, cuyo resultado fue la promulgación de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971, que fijaron las bases del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal.¹⁶ La idea central de la reforma administrativa partió de la percepción de que el poder Ejecutivo contaba con vastas tareas de las encomendadas al Estado con un aparato burocrático constituido en ese entonces con más de 850 entidades paraestatales, por lo que era necesario reorganizar su coordinación.¹⁷

¹⁴ Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*, p. 45. Hay que recordar que la Comisión de Administración Pública (CAP) dedicó sus primeros años a realizar estudios que condujeron a la formulación de un diagnóstico que se emitió bajo el título de Informe sobre la Administración Pública. Constituyó un Secretariado Técnico y le encargó mantener un contacto permanente con los demás organismos públicos.

¹⁵ *Ibidem*, p. 45. Hay que recordar que el libro del autor fue elaborado al final del desarrollo compartido y que el México de los setenta no es el de los años noventa, ya que demasiadas cosas han cambiado. No tenemos una estabilidad económica y política estable, ni un crecimiento sostenido.

¹⁶ *Ibidem*, p. 46-47. A fin de contar con un órgano adecuado para coordinar las actividades de la reforma administrativa, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios de la Presidencia y la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social. La primera sustituyó a la CAP.

¹⁷ De estos órganos, algunos funcionaron con prestación directa de servicios o de producción de bienes, mientras que otros tenían a su cargo funciones de apoyo, coordinación y vigilancia para la acción gubernamental en su conjunto. Distinguen, por un lado, las

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

Para este propósito fueron elaboradas las *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976*, en la que se establecía la conveniencia de agrupar once grandes programas de tipo macroadministrativo: el primero de ellos, referido a la instrumentación de la infraestructura del sistema mismo de reforma administrativa. Los siguientes nueve –que fueron enunciados siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección y control)– se relacionaban con la racionalización de los sistemas de apoyo (auxiliares y asesores) para la administración (programación, presupuesto, personal, estadística, organización y métodos, contabilidad). El programa número once estaba dedicado a buscar la sistematización y coordinación de las acciones con criterios sectoriales o regionales, de acuerdo con los lineamientos y las prioridades que señalaba el programa de desarrollo en ese tiempo. A pesar de los grandes avances administrativos, tanto micro como macroadministrativos logrados en ese periodo, algunas inercias y obstáculos no fueron superados.¹⁸

Por lo que corresponde a la séptima etapa de la reforma administrativa en el periodo considerado de 1977 a 1982, llevada a cabo en el gobierno de José López Portillo, destaca la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), así como las tres disposiciones fundamentales en la

actividades fin del Gobierno, bien sean de carácter social, económico, político y cultural, agrupándolas convencionalmente en *sectores de actividad*; y por otro lado, *las actividades de apoyo*, o sea las que están destinadas a prestar auxilio técnico o administrativo a las demás (programación, presupuesto, reforma administrativa, estadística, compras, contabilidad, etcétera).

¹⁸ Dentro de los obstáculos más significados para implementar la reforma administrativa fueron: a) *Problemas de carácter estructural*: 1) falta de un programa formal de desarrollo nacional; 2) carencia de un mecanismo efectivo de compatibilización de las reformas individuales; 3) agudización de las desigualdades entre las instituciones públicas; 4) aumento en la duplicación de responsabilidades; 5) insuficiencia de los recursos que requieren las tareas de reforma; 6) mecanismos de decisión excesivamente centralizados. b) *Principales resistencias humanas o motivacionales*: 1) falta de información; 2) El estilo tradicional de administración; 3) El excesivo congestionamiento de los altos niveles; 4) actitudes no participativas; 5) persistencia de expectativas negativas tradicionales; 6) existencia de intereses creados.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

acción gubernamental. La base jurídica del *Programa de Reforma Administrativa 1977-1982*, que se refiere a la implementación del Sistema Nacional de Planeación, estaba constituida por la nueva *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público*, y la *Ley General de Deuda Pública*, cuyas iniciativas fueron enviadas de manera simultánea por el presidente José López Portillo al inicio de su mandato.¹⁹ Otro de los aspectos relevantes de ese programa fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP),²⁰ con lo cual se consiguió finalmente integrar en una sola dependencia del Ejecutivo Federal –como se intentó en dos ocasiones anteriores, 1928 y 1958– las facultades de programación de las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto, con las de determinación de los recursos presupuestales que dichos programas requieren para su implementación.²¹

¹⁹ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, *Las empresas públicas en México*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1980, pp. 88-89.

²⁰ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, *op. cit.* p. 91. La Secretaría de Programación y Presupuesto se convirtió en órgano central normativo del sistema de planeación integral. Dichas funciones correspondían antes a diversas dependencias de la administración pública federal. La Secretaría de la Presidencia tenía a su cargo la programación global, sectorial y regional de las inversiones públicas; la Secretaría de Industria y Comercio, por su parte, tenía encomendadas las funciones normativas para la elaboración de la estadística de la administración pública federal; lo mismo que la del patrimonio nacional, y las de control normativo y global de las entidades paraestatales. Pero sin duda el cambio más importante se refiere al ejercicio y control del presupuesto de egresos de la federación, que anteriormente era competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

²¹ El entonces presidente López Portillo lo reconocía así: “Las decisiones fundamentales en materia macroadministrativas están tomadas en cuanto arranque; falta tan sólo ya la operación de un sistema que hemos significado como el ‘eje’ de esta reforma administrativa, que para mí está constituido por la formación de una Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que le corresponde el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación, para retroalimentar el ciclo. La decisión más importante que se tomó para fundamentar esta reforma fue haber dividido la Secretaría de Hacienda entre Ingresos y Egresos, y haber otorgado a un

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

La importancia que adquirió la reforma administrativa –María del Carmen Pardo la denomina modernización administrativa– dio lugar a que se sustentara la profesionalización de la función pública y la inclusión de una carrera en el servicio público, que permitieran el ingreso y la permanencia de los más aptos, sin consideraciones de otro tipo. Por razones ajenas a la racionalidad administrativa, esta carrera seguirá formando parte del código de aspiraciones, lejos de poder encontrar un referente en la realidad político-administrativa mexicana.²²

En suma, las dos últimas etapas de la reforma administrativa, la de 1971-1976 y la de 1977-1982, fueron decisivas para el mejoramiento de la administración pública mexicana en la década de los setenta; sin embargo, los logros alcanzados no fueron consolidados con un ambicioso programa de servicio civil de carrera o, al menos, un sistema profesional de funcionarios. Éste era el momento más idóneo y conveniente, ya que después de más de una década de reformas administrativas el servicio civil hubiera contado con las condiciones necesarias para su implementación. No obstante, los rasgos peculiares del sistema político mexicano impidieron realizar este profundo cambio administrativo.

II. Tendencias actuales en la administración pública en México

Durante las décadas de los ochenta y los noventa la administración pública mexicana fue transformándose por la aparición de cuatro tendencias: 1) la privatización de las empresas públicas; 2) la simplificación adminis-

solo centro de responsabilidad, a partir de la planeación, lo que antes se otorgaba a otra Secretaría a partir de la política de ingresos. Hemos, pues, querido subrayar con este propósito algo que es fundamental; concebir –como origen y fin de desarrollo– el instrumento de planeación y no el instrumento de captación de recursos; amarrar las decisiones fundamentales al plan y no al ingreso constituye el secreto de esta reforma administrativa”. Citado por Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, p. 89.

²² Pardo, María del Carmen, *op. cit.*, p.146.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

trativa; 3) la descentralización administrativa y 4) la endoprivatización de los servicios públicos. Mientras que la simplificación y la descentralización son procesos que modifican el funcionamiento al interior del aparato gubernamental al fortalecer otras instancias de gobierno y reducir trámites innecesarios, por su parte, la privatización y la endoprivatización transforman sustancialmente el rol, el tamaño y la capacidad de acción de la administración pública al trasladar las atribuciones públicas al ámbito privado, así como introducir la aplicación de las teorías gerenciales al sector público. Analicemos estas tendencias que han transformado significativamente a la administración pública.

II.1. La privatización de las empresas públicas

La primera tendencia contemporánea en la administración pública es la privatización. La década de la privatización es la de los ochenta, ya que universalmente le es inherente, como estrategia de retracción de la actividad estatal y la consecuente ampliación de la esfera de acción de los empresarios privados.²³ La privatización tuvo alcance mundial a tal grado que existieron comisiones de privatización como en Brasil, o ministerios como en Quebec, Canadá. Tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial han encabezado mundialmente la cruzada de la privatización mientras que la Escuela de Chicago dotó el bagaje intelectual monetarista.²⁴

La privatización es una revolución silenciosa que recorrió al mundo.²⁵ Más de 50 países participaban en alguna medida en este proceso y a

²³ Existe una bibliografía extensa sobre el tema de privatización que aquí sólo se comenta de manera general, puede verse: Sánchez González, José Juan, *La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar al surgimiento del Estado neoliberal*, México: UNAM, 1993, tesis para obtener el grado de maestro en Administración Pública.

²⁴ Omar Guerrero, "Privatización de la administración pública", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, INAP, España, vol. 57, núm. 1, marzo de 1990, p. 221.

²⁵ Randall Fitzgerald, "La revolución de la privatización", *Perspectivas Económicas*, Washington, 1982, núm. 2, pp. 35-40.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

una velocidad global sin precedentes. Desde 1985 esta tendencia se aceleró de forma impresionante, abarcando gobiernos de todo tipo de ideologías, así como naciones de distintos grados de desarrollo. Países como Gran Bretaña, Japón, Italia, Turquía, Brasil, Argentina, Bangladesh, Jamaica y Ghana, entre otros muchos, hicieron de la privatización una estrategia de retracción estatal.

Cabría señalar en este ámbito los casos en materia de telecomunicaciones privatizadas en Gran Bretaña con la British Telecom, en Japón la Nippon Telegraph and Telephone (NIT) que son junto con la venta de Teléfonos de México (Telmex), de las más importantes en el mundo. Así, Gran Bretaña tomó la delantera de esta revolución, transfiriendo casi una tercera parte de su fuerza nacionalizada –600 mil empleados– al sector privado mediante la privatización de empresas públicas. Obtuvo más de 26 mil millones de dólares y redujo la participación del Estado en el PIB del país del 10 al 6 por ciento.²⁶

El concepto de privatización encierra una variedad de significados: para Steve Hanke, se refiere a la transferencia de los bienes y funciones de servicio del sector público al privado, a través de dos vías: la venta de empresas públicas y la subcontratación de servicios públicos a contratistas particulares.²⁷ Aunque éstas son características propias de la privatización, existe una fundamental que nos permite conceptualizarla. La privatización es la manifestación concreta de un conjunto de fenómenos articulados y ligados bajo un factor común: la retracción del Estado.²⁸ La actual oleada de privatización inaugura un nuevo capítulo en el conflicto de equilibrio entre lo privado y lo público. De acuerdo con Starr, existen dos clases de privatización: la primera es la privatización de las participaciones individuales que consiste en la apropiación de un individuo o grupo particular, de algún bien que antes estaba a disposición de toda la comunidad. La segunda es la privatización de las funciones en

²⁶ *Ibidem*, p. 36.

²⁷ Steve H. Hanke, *Privatización y desarrollo*, México: Trillas, 1989, p. 16

²⁸ Omar Guerrero, “Privatización de la ...”, *op. cit.* p. 216.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

la que el Estado se retira de algunas funciones y en realidad se despoja de instituciones enteras.²⁹

Además de ser considerada como una revolución silenciosa, la privatización también es denominada “la oleada del futuro”. Por ello, de acuerdo con la región del mundo en que se ha producido, el impulso privatizador ha tomado diferentes formas.³⁰ En los países industrializados la privatización se ha llevado a cabo generalmente a través del desposeimiento de actividades económicas del gobierno; es decir, la privatización de la propiedad por medio de la venta de acciones. En los países en que existen mercados de capital, esto trae consigo la venta de acciones al público. En los países socialistas, el fenómeno se ha producido por medio de la “individualización” de la actividad económica, permitiendo que los individuos sean propietarios de ciertas formas de actividad económica. Mientras que en los países en desarrollo ha existido una combinación de enfoques, a través de la privatización de empresas públicas y, en pocas ocasiones, mediante la venta de acciones al público, ya que no existen mercados de capitales suficientemente solventes y maduros.

El proceso de privatización en México se divide en dos etapas: la primera comprende de diciembre de 1982 a noviembre de 1988 en el gobierno de Miguel de la Madrid, durante la cual la intervención del Estado se vio disminuida y se enajenó una participación accionaria del sec-

²⁹ Starr, Paul, “El significado de la privatización”, en Kamerman, Sheila y J. Kahn, Alfred. *La privatización y el Estado benefactor*, México, PCE, 1993, pp. 27-28. En esta perspectiva, para definir a la privatización adecuadamente, se requiere determinar lo público y lo privado. Cabe señalar que los términos público y privado son fundamentales en el lenguaje de nuestro derecho, nuestra política y nuestra vida social, pero son causa de continua confusión. Una de estas confusiones se trata de la ubicación del mercado. Mientras que para el economista el mercado es en esencia privado, para los estudiosos de la cultura la esfera pública incluye el mercado, y la política, y constatan a ambos con la esfera privada de la familia. Por su parte, la esfera pública puede ser concebida como dominio circunscrito por el Estado, aunque acaso sea realmente difícil saber con exactitud dónde fijar los límites del Estado.

³⁰ Berg, Elliot, “Privatización: desarrollo de un enfoque pragmático”, *Perspectivas Económicas*, 1987, núm. 4, pp. 6-11.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

tor público en empresas de dimensiones reducidas; y la segunda, de diciembre de 1988 a junio de 1994, en el gobierno de Carlos Salinas, en la que la privatización fue más significativa tanto en términos del número de empresas vendidas y la complejidad de las mismas, como por los recursos obtenidos en las diferentes operaciones.³¹ En la primera etapa se terminó con la participación del sector público en, por lo menos, 15 ramas de la actividad económica, entre las que destacan la industria hotelera y la petroquímica secundaria. La privatización más importante de esta fase se registró con la venta de Tereftalatos Mexicanos, en noviembre de 1988, empresa productora de un petroquímico secundario que involucró recursos por un monto de 242.7 miles de nuevos pesos.

La segunda etapa comprendió la formalización de 261 operaciones de venta que generaron recursos por 74.6 miles de millones de nuevos pesos. Esta etapa se caracterizó por la privatización de empresas de mayor dimensión y con enlaces sectoriales de más importancia respecto de las empresas vendidas en la primera etapa. Destacan dentro del sector minero las privatizaciones de Minera Real de Ángeles, Compañía Real del Monte y Pachuca, así como Compañía Minera de Cananea. En el sector manufacturero las privatizaciones más destacadas fueron los ingenios azucareros, debido a que representaban la agroindustria más importante del país; las unidades de Fertilizantes Mexicanos y de Industrias Conasupo, así como las empresas siderúrgicas. Finalmente, las privatizaciones más relevantes dentro del sector servicios fueron la venta de la Compañía Mexicana de Aviación que, dada la regulación prevaleciente en el sector hasta 1990, abarcaba junto con Aeroméxico todo el mercado doméstico; así como de Teléfonos de México y los 18 bancos comerciales.³²

De esta manera, para diciembre de 1988, el Estado participaba a través de 618 entidades paraestatales en 50 ramas de actividad económica, en 28

³¹ Rogozinski, Jacques, *La privatización en México*, México: Trillas, 1997, pp. 110-111. A lo largo de 12 años el número de entidades paraestatales se redujo de las mil 155 existentes en 1982 a 219 en junio de 1994.

³² *Ibidem*, p. 112.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

de las cuales lo hacía de manera intensiva. Al 31 de diciembre de 1993 se había retirado completamente de 21 ramas, fundamentalmente de la extracción y beneficio de mineral de hierro; explotación de canteras y extracción de arena, grava y arcilla; molienda de trigo y café; azúcar; refrescos y aguas gaseosas; tabaco; hilados y tejidos de fibras blandas y duras; resinas sintéticas y fibras artificiales; cemento; automóviles y carrocerías; motores, partes y accesorios para automóviles, entre otras.³³

La privatización en México durante el periodo de 1983 a 1994 (en los regímenes de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas) ha provocado, junto con un conjunto de medidas implementadas bajo la reforma del Estado, un cambio fundamental en el papel histórico del Estado mexicano. Éste ha dejado de ser hotelero, banquero, industrial, etcétera, para precisar y definir sus áreas de estrategias que le permiten asumir con responsabilidad la rectoría estatal en los términos constitucionales. Sin embargo, la privatización se ha constituido como una estrategia para la retracción estatal, produciendo varios resultados específicos: 1) redimensionamiento del tamaño del gobierno; 2) un nuevo papel de la empresa pública en México, y 3) una administración pública paraestatal con mayor control y dirección en su gestión pública.

II.2. La descentralización administrativa

La segunda tendencia incorporada como política gubernamental es la descentralización. Los esfuerzos realizados en esta materia muestran que las políticas para llevarla a cabo se enfrentan a un complejo conjunto de factores, intereses y resistencias al cambio, por lo que los resultados se producen después de un largo proceso de continuidad, permanencia y decisión política, como lo muestra el caso mexicano. Algunas experien-

³³ *Desincorporación de entidades paraestatales. Información básica de los procesos del 1º de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México: RCE, 1994, p. 58.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

cias en descentralización en países como Suecia y Japón muestran éxitos y fracasos al lograr avances y retrocesos en las reformas que impulsaron en la década de los ochenta.³⁴

Los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo tomaron algunas medidas de descentralización, pero sin considerarlas elementos centrales de su política económica. Una de las demandas más frecuentes que se hicieron a Miguel de la Madrid durante su campaña electoral, en 1981-1982, fue la necesidad de descentralizar recursos y decisiones para que los estados y municipios participaran de manera más equilibrada en el ejercicio de las funciones públicas y en los beneficios del desarrollo. El entonces candidato agrupó en siete tesis su percepción de los grandes problemas del país y las líneas generales de acción que se proponía seguir para impulsar su solución. Una de estas tesis se refería a la “descentralización de la vida nacional”.

La descentralización de la vida nacional la buscaremos mediante el fortalecimiento del federalismo y del municipio, ampliando sus facultades en las tareas del desarrollo; el fomento de la producción y del empleo fuera de las grandes concentraciones urbanas; apoyo al campo; fortalecimiento de las ciudades medias y limitación del crecimiento de las grandes zonas de concentraciones urbanas; la deconcentración política, administrativa, económica y cultural [...].³⁵

El proyecto proponía tres líneas principales de acción: fortalecer el federalismo y la vida municipal y fomentar el desarrollo regional. Para cumplir con ese compromiso se estableció en la Constitución la creación de un Sistema de Planeación Democrática, se promulgó la Ley de Planeación y se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo, que sostenía la necesidad de descentralizar la vida nacional; asimismo, en esa vertiente se puso en marcha el Programa Nacional de Descentralización Administrativa.

³⁴ Crozier, Michel, *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, México, FCE, 1992.

³⁵ De la Madrid, Miguel, “Mítin en Querétaro, Qro., 31 de mayo de 1982”, *Manual síntesis de pensamiento político*, México: Partido Revolucionario Institucional, Coordinación General de Documentación y Análisis, 1982, p. 96.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

Las bases legales que enmarcan la descentralización administrativa en el gobierno de Miguel de la Madrid es el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,³⁶ en el que se sostiene que la administración pública debe modificarse para enfrentar los retos de la transformación de un Estado moderno. Este primer decreto contiene modificaciones y adiciones a la estructura y a las funciones de las dependencias centrales lo mismo que a la organización sectorial, por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público era la responsable de establecer los precios y tarifas para los bienes y servicios de la administración pública federal mientras la Secretaría de Programación y Presupuesto se convierte en órgano rector de la planeación nacional, con la función de supervisar los planes locales y regionales, así como orientar la acción de los ejecutivos locales de manera congruente con la del Ejecutivo Federal.

El segundo elemento normativo fue la Ley de Planeación, donde aparece el mandato expreso de que las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal realicen la planeación y conduzcan sus actividades según los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo nacional. El tercer elemento que sustenta la descentralización es el decreto presidencial, que ordena a dependencias y entidades elaborar un programa de descentralización administrativa, que entró en vigor el 18 de junio de 1984.

Posteriormente, en una reunión celebrada el 21 de enero de 1985, se dio a conocer el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal,³⁷ en cuya presentación se destacaba la necesidad impostergable de modificar las tendencias vinculadas con la centralización que padecía el país. Las acciones previstas eran de tres tipos: 1) transferencias de entidades paraestatales, administradas por el gobierno federal, a los gobiernos estatales; 2) de coordinación para la ejecución y operación de programas de desarrollo, cuya responsabilidad se transfiere a los gobiernos en

³⁶ La iniciativa fue presentada al Congreso de la Unión en noviembre de 1983 y entró en vigor el 31 de diciembre de ese año.

³⁷ *Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

los estados por el Convenio Único de Desarrollo; y 3) desconcentración de funciones administrativas. La estrategia del Programa de Descentralización parte de un reajuste de las dependencias centrales y descentralizadas, la desconcentración de funciones, reubicaciones físicas y ampliación de los espacios de participación social. El programa identifica como “decisiones fundamentales” cuatro apartados:

- 1) Decisiones para apoyar el desarrollo de las actividades que promueven la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la de Reforma Agraria y la de Pesca.
- 2) Decisiones para el desarrollo social que se refieren a los programas de la Secretaría de Educación Pública en materia de descentralización de los servicios de educación básica y normal, y a los de la Secretaría de Salud en relación con la primera etapa de la descentralización de los servicios de salud.
- 3) Decisiones para la consolidación y ampliación de la infraestructura regional, que adoptan la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la de Desarrollo Urbano y Ecología y la de Turismo para lograr mayor coordinación entre los estados.
- 4) Decisiones para fomentar la actividad económica y ampliar el acceso a los servicios gubernamentales, que suscriben las secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación, de Comercio y Fomento Industrial y la del Trabajo y Previsión Social así como la Procuraduría General de la República.

En esta etapa destacan, por sus avances, la descentralización de la educación y los servicios de salud y, posteriormente, en el régimen de Ernesto Zedillo, la descentralización del gasto social con la creación del ramo 33.³⁸

³⁸ Por su importancia se destacan en este artículo la descentralización educativa y la del sector salud, mientras que la creación del ramo 33 sólo será mencionada de manera general.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

La descentralización educativa inició en dos etapas: la primera el 8 de agosto de 1983, con la expedición de un decreto presidencial en el que se propuso la creación de un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa en cada uno de los estados.³⁹ Por su parte, las delegaciones estatales de la SEP se convertían en unidades de servicios educativos a descentralizar; asimismo, administrativamente, en el mismo decreto se dispuso la creación de una Coordinación General para la Descentralización Educativa en la Secretaría de Educación Pública. La experiencia en la instalación y funcionamiento de los comités consultivos en los estados permitió que en 1984 se planteara un procedimiento más avanzado para lograr la descentralización: el 20 de marzo se publicó y entró en vigor el nuevo “Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal”, que proponía mecanismos alternativos a los establecidos en el documento del año anterior.⁴⁰ Mediante este acuerdo se crearon en cada entidad una Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública, encargada de la administración conjunta de los servicios federales y locales.⁴¹ La descentralización definitiva del sector educativo –ya en el gobierno de Carlos Salinas– inicia el 18 de mayo de 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, con la ratificación de las autoridades de la Secretaría de Educación Pública, representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y los gobernadores de los estados de la República.⁴²

Por su parte, la descentralización de los servicios de salud inicia el 8 de marzo de 1984, con la publicación en el *Diario Oficial* del “decreto

³⁹ *Diario Oficial*, 8 de agosto de 1983, pp. 23-24.

⁴⁰ *Diario Oficial*, 20 de marzo de 1984, pp. 10-11.

⁴¹ Para agosto de 1984 se habían firmado doce Acuerdos de Coordinación con los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

⁴² Moctezuma, Esteban. “La educación frente a las nuevas realidades”, en *Resumen de una Visión de la Modernización de México*, México, FCE, Presidencia de la República, 1994, tomo II, p. 665.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

por el que se descentralizan a los estados los servicios de salud que presta la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y los que proporciona el IMSS en el Programa de Solidaridad Social con Participación Comunitaria denominado IMSS-Coplamar”.⁴³ Señalaba que la descentralización se haría mediante acuerdos de coordinación con los estados, según el Convenio Único de Desarrollo firmado entre el gobierno federal y cada uno de los estados. Además, la SPP, la SSA y el IMSS elaborarían programas de descentralización de los servicios de salud para población abierta, con los criterios especificados en el propio documento. En cumplimiento con el decreto, durante el resto de 1984 se firmaron los acuerdos de coordinación para la descentralización de los servicios de salud a población abierta con los gobiernos de las 31 entidades federativas y del DF.

La descentralización del sector salud comprendió la desconcentración y la descentralización propiamente dichas. La primera fue aplicada por todas las instituciones del sector, en particular las de seguridad social. La segunda se realizó en los sistemas de atención a la población abierta de la SSA y el programa IMSS-Coplamar, así como en la coordinación programática de los servicios de salud a cargo de los gobiernos de las entidades federativas y del DF. Asimismo, el 1° de septiembre de 1984 entró en vigor un acuerdo expedido por el titular de la SSA, “por el que se desconcentran facultades a los Servicios Coordinados de Salud Pública en las entidades federativas, órganos desconcentrados por territorio, de competencia coordinada, con el propósito de darles autonomía operativa”.⁴⁴

Cabe señalar que durante los años de 1988-1994, en el régimen de Carlos Salinas, se produjo un estancamiento en la política de descentralización del sector salud; si bien no fue revocada y continuó vigente en el Programa Nacional de Salud 1990-1994, tampoco fue impulsada de manera definitiva.⁴⁵

⁴³ *Diario Oficial*, 8 de marzo de 1984, pp. 6-8.

⁴⁴ *Diario Oficial*, 31 de agosto de 1984, pp. 6-15.

⁴⁵ Cardozo Brum, Myriam, “Análisis y prospectiva de la política descentralizadora en el sector salud mexicano”, en *Prospectiva*, México: Política Nueva A.C., núm. 10, julio 1998, p. 17.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

Por su parte, es en el sexenio de Ernesto Zedillo donde se produjo una reformulación de la política de descentralización bajo el emblema del federalismo. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, era necesario modificar las relaciones entre los distintos niveles de gobierno con base en dos líneas estratégicas de acción: la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos, así como el impulso de la vida municipal.⁴⁶ En enero de 1995 fue creado el Consejo Nacional de Salud para reencauzar el proceso, mientras que el 20 de agosto de 1996 se firmó el Acuerdo Nacional para la Descentralización de Servicios de Salud por parte de las autoridades federales, estatales y sindicales; este documento, de carácter general, serviría para encuadrar los acuerdos de coordinación que debían firmarse con cada una de las entidades para generalizar el proceso en todo el país.

La descentralización del gasto social en el gobierno de Ernesto Zedillo se consolida con la creación del ramo 33 (Aportaciones federales para entidades y municipios), constituido por cinco fondos: aportaciones para la educación básica y normal; para los servicios de salud; para la infraestructura social (estatal y municipal); para el fortalecimiento de los municipios y el DF y aportaciones múltiples. Asimismo, en el ejercicio fiscal 1999 se crean dos fondos más: Aportaciones para la educación tecnológica y de adultos y para la seguridad pública, con lo que se aumentaron los recursos de los estados y municipios.⁴⁷

A pesar de que algunos fondos ya existían, derivados de las descentralizaciones educativas y de salud, otros permiten una adecuada designación de mayores recursos a estados y municipios que sólo pueden ser utilizados por estos niveles de gobierno. Se cumple con el compromiso asumido en el Plan Nacional de Desarrollo de que, en el año de 1998, se tenía que haber descentralizado 65% de gasto social, como puede verse con la creación del ramo 33 y el desmantelamiento del ramo 26, contro-

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, México: *Diario Oficial* de la Federación, jueves 31 de diciembre de 1998, p. 24.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

lado de manera centralizada por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).⁴⁸

No obstante los alcances logrados por estas tres experiencias en descentralización, las acciones que se derivaron de estas decisiones no logran rebasar los límites relativos a la delegación, desconcentración o coordinación de acciones. Por esta vía no se avanza en la descentralización de la vida nacional, porque no se fomentará la actividad política en los gobiernos locales. “No es posible hablar de un verdadero proceso de descentralización, si éste no es acompañado de las reformas necesarias para que los niveles regionales o locales cuenten con recursos suficientes en cantidad y calidad, y dispongan de la autoridad necesaria para tomar decisiones en su ámbito de gobierno”.⁴⁹ El camino de la descentralización todavía es muy largo y se requiere una política pública permanente, decisiva y definitiva en esta materia para el próximo milenio.

II.3. La simplificación administrativa

La tercera tendencia que prevalece en la administración pública es la simplificación administrativa, como estrategia para disminuir el número de trámites y agilizar la gestión pública. La simplificación administrativa fue un proceso impulsado por el gobierno de Carlos Salinas, con el propósito de reducir el conjunto de trámites y documentos en los diferentes procedimientos que realizan los ciudadanos para obtener los servicios que ofrece la administración pública. La simplificación de procesos y sistemas se formalizó en un programa que dio base al acuerdo presidencial, en agosto de 1984, en el que se estableció que las dependencias y

⁴⁸ Sánchez González, José Juan, “Descentralización del gasto social y creación del ramo 33: dos estrategias de política social”, en *Control gubernamental. Ramo 33 aportaciones federales para entidades federativas y municipios*, Toluca: Gobierno del estado de México, Secretaría de la Contraloría, año VII, núm. 13, 1998.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 21.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

entidades de la administración pública debían proponer, en un plazo no mayor de 60 días, los procedimientos susceptibles de simplificarse. El acuerdo incorporó disposiciones normativas sobre todo aquello que necesitara modificarse; sin embargo, los resultados no fueron los esperados, debido a que *simplificar* no equivale a *modernizar*; tarea que es mucho más compleja que sólo reducir pasos en los trámites administrativos.

A este respecto, en los antecedentes del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap) se señala que, no obstante los logros alcanzados por el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal respecto de la puesta en marcha de las ventanillas únicas, en el Distrito Federal y en los gobiernos estatales, para la realización de trámites públicos, y la edición de los manuales de Trámites y Servicios al Público, cada uno de sus esfuerzos no se vincularon con la desregulación que impulsaba la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, por lo que las acciones tuvieron un carácter aislado en las dependencias y entidades, además de la ausencia de una normatividad adecuada para que los objetivos del programa se incorporaran en forma permanente.

La simplificación administrativa en el gobierno de Carlos Salinas fue realizada bajo la concepción de que el sector público debería iniciar un cambio, no como simple ejercicio que se cumplía con algunas modificaciones a las organizaciones y a sus procedimientos, sino como la búsqueda permanente y ordenada de nuevas formas de hacer las cosas, modificando lo que no es útil, eliminando lo que obstruye y mejorando lo perfectible, con el propósito de servir mejor.⁵⁰ En el *Diario Oficial* de la Federación del 9 de febrero de 1989 fue publicado el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que coordinaba la Secretaría de la Contraloría de la Federación (Secogef), con la participación de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal.

⁵⁰ Vázquez Cano, Luis Ignacio, "La simplificación administrativa", en *La administración pública contemporánea en México*, México: Secogef-FCE, 1993, p. 210.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

El Programa General de Simplificación tenía cinco objetivos generales: 1) fortalecer e impulsar la modernización económica del país; 2) consolidar una cultura administrativa que propiciara la eficiencia y productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales; 3) promover la elevación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos; 4) apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate de la corrupción; y 5) fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, como medio de mejoramiento de la acción pública y de fortalecimiento de la confianza entre gobiernos y ciudadanos. A partir de estos objetivos el Programa establece cuatro estrategias, como puede verse en el cuadro 1.

Cuadro 1 Vertientes del Programa de Simplificación Administrativa

<i>Vertiente</i>	<i>Descripción</i>
1. Desconcentración y descentralización	Esta vertiente incluye las acciones de descentralización y de fortalecimiento a las oficinas regionales que las dependencias y entidades requieren para el buen desempeño de sus funciones.
2. Desrregulación administrativa	Revisión de las normas y disposiciones vigentes para eliminar o disminuir requisitos y condiciones en el cumplimiento de las obligaciones.
3. Agilización de trámites	Su fin era acortar tiempos de revisión o autorización, suprimir instancias innecesarias y aumentar la eficacia interna con la automatización y la mejora de los procesos.
4. Modernización integral de los sistemas de atención al público	Incluye acciones que tienden a aumentar la calidad de la respuesta en la atención al público.

Fuente: Elaboración propia con base en las ideas de Luis Ignacio Vázquez Cano, *op. cit.*, pp. 216-219.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

El proceso de identificación de las acciones que se incorporaban a este Programa se basaba en dos fuentes: en primer término las demandas ciudadanas expresadas en forma directa o a través de los medios de difusión y, en segundo lugar, las inquietudes de los empleados públicos y de las propias dependencias por mejorar la calidad de los servicios como tendencia de las instituciones en forma continua. El criterio básico de selección de las acciones era por la cobertura más que por cantidad.⁵¹

A partir de estas iniciativas cada dependencia o entidad, en coordinación con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación formulaba un diagnóstico sobre aquellas áreas o procedimientos detectados como problemáticos, así como acciones cuya cobertura de beneficios se extiende al mayor número de usuarios. De esta forma, la Secogef integraba cada año el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que establecía la calendarización de las acciones a desarrollar, la definición de los parámetros de evaluación y los beneficios esperados en tiempos, costos, cantidad y calidad de los bienes y servicios. Desde la publicación del Programa de Simplificación hasta el término de la administración de Carlos Salinas se habían realizado mil 823 acciones que redundaron en la agilización de los trámites gubernamentales.⁵²

⁵¹ *Ibid*, p. 220.

⁵² Entre ellos destacan: la puesta en marcha del Programa de modernización de los servicios migratorios; la simplificación en la expedición del pasaporte; autorizaciones para el cambio de denominación en las sociedades civiles o mercantiles; simplificaron el cumplimiento de las obligaciones fiscales de más de 15 millones de contribuyentes del país; se mejoró el Sistema de inconformidades para atender las resoluciones de proveedores y contratistas del gobierno federal; la descentralización de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en materia de la conservación de los distritos de riego; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes actualizó y modernizó los reglamentos del autotransporte de carga, pasajeros y turismo; la Secretaría de Desarrollo Social impulsó la creación de más de 60 oficinas municipales de trámites, ubicadas en las instalaciones de los propios ayuntamientos; se mejoró y simplificó la regulación sanitaria como resultado de las modificaciones de la Ley General de la Salud; se puso en operación el Programa de Capacitación Industrial de Mano de Obra, establecido por la Ley Federal de Trabajo; se avanzó en el rezago agrario por parte de la Secretaría

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

A pesar de los significativos avances en la reducción de trámites y documentos, y en la prestación de los servicios públicos, la simplificación administrativa en sí misma no produce un resultado adecuado a las expectativas planteadas; sobre todo si ésta no se encuentra vinculada con una estrategia de mayor alcance con políticas de modernización del propio sector público y con las condiciones prevalecientes en su labor. La política de simplificación administrativa tiene ante sí un obstáculo mayor que le impide alcanzar un buen gobierno: la elevada centralización en la toma de decisiones de la administración pública federal.

II.4. La endoprivatización de la administración pública

La cuarta tendencia en la administración pública es la endoprivatización. Se define como “[...] la sustitución [de] la gestión de los asuntos públicos, por la idea, metodología y técnica de la gerencia privada”.⁵³ Mientras que en la privatización el manejo público funge como el sujeto de la transacción de asuntos hacia el mercado, en la endoprivatización ese manejo se convierte en el objeto de una transacción mercantil. Su nombre es el “nuevo” manejo público (*new public management*). En tanto, la privatización afecta al qué de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el cómo.⁵⁴

El nuevo manejo público –como base teórica de la endoprivatización– tiene los siguientes fundamentos:⁵⁵ en primer lugar, propone desviar los servicios de la administración pública del ciudadano y orientarlos al consumi-

de la Reforma Agraria; el esfuerzo realizado por la Oficina Central del Registro Civil del Departamento del Distrito Federal, entre las más destacadas.

⁵³ Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México: Miguel Ángel Porrúa/UAEM, 1999.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 50. Cabe señalar que Omar Guerrero separa la exoprivatización (privatización) y la endoprivatización. Aquí utilizamos el concepto privatización como exoprivatización, para evitar mayores confusiones conceptuales.

⁵⁵ *Ibidem*, p. XVIII.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

dor. En segundo, plantea aumentar la eficiencia de los servicios públicos desagregando a las burocracias gubernamentales en unidades organizadas alrededor de la noción de agencia especial financiada por el consumidor, desarrollando al mercado en su seno. En tercer lugar sugiere una administración de personal sin servicio civil, en la cual impere el contrato, la evaluación de resultados y sueldos bajo incentivos. Finalmente, aconseja someter las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa con base en razones de mercado, más que en administrativas. En suma, el nuevo manejo público enfatiza una nueva esencia empresarial para el gobierno (intraempresarial) que reemplazará a su agotada burocracia.

En nuestro país las tendencias generales de la endoprivatización, en su sentido más amplio, pueden verse plasmadas en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap) que tiene como objetivos: 1) transformar a la administración pública federal en una organización eficaz y eficiente con un arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad; 2) combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones preventivas.⁵⁶

El Promap cuenta con un apartado de antecedentes en el que se recuperan, de manera general, los esfuerzos realizados en el periodo comprendido de 1952 a 1994, que se identifican como propuestas de modernización administrativas.⁵⁷ En el segundo apartado del programa se sintetiza el diagnóstico sobre los principales problemas que aquejan a la administración pública: 1) limitada capacidad de las estructuras de la administración pública para hacer frente a las demandas de la ciudadanía; 2) la excesiva centralización bajo la que operan la organización y los pro-

⁵⁶ *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. México, *Diario Oficial* de la Federación, martes 28 de mayo de 1996, p. 57.

⁵⁷ Pardo, María del Carmen, "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", *Enlace*, septiembre de 1996, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm. 43, p. 2.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

cesos administrativos; 3) la deficiencia en las prácticas de evaluación del desempeño gubernamental; y 4) la pérdida de credibilidad en la función pública y en la profesionalización de los servidores públicos por excesos cometidos en la corrupción. Por su parte, en el tercer apartado se explican los objetivos que se persiguen con las acciones derivadas del Promap y en el cuarto se establecen las líneas estratégicas que permitirán cumplir con los subprogramas establecidos: fomento a la participación ciudadana y atención ciudadana; uno más, dedicado a la descentralización o desconcentración administrativa; estandarización y evaluación sólo para el desarrollo de los estándares; y otro referido a la dignificación, profesionalización y ética del servidor público.⁵⁸ El Promap se encuentra estructurado en cuatro subprogramas, como lo muestra el cuadro 2.

El Promap se orienta hacia la filosofía del enfoque de servicio y al cliente; desregulación interna y externa; acercar las decisiones a las áreas de servicio; mejorar el proceso de asignación, administración presupuestaria y la capacitación en calidad total.⁵⁹ Dentro de las fortalezas en favor del Promap destacan: su enfoque de cambio inicia en el individuo para que éste transforme su organización; la microgerencia pública es útil en dependencias y entidades que brindan servicios de tipo cuantitativo y operativo; la identificación de los servicios, atributos y estándares permiten claridad para los usuarios; la evaluación de resultados, no por actividades, hace más efectivo determinar el desempeño gubernamental y propiciar organizaciones más flexibles que tengan la cualidad de adaptación conforme a los cambios mun-

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 2-3. En lo relativo a la descentralización, María del Carmen Pardo señala: “[...] el acusado centralismo se intenta obviar con referencias al dismantelamiento sufrido por el sector público, particularmente el paraestatal. La privatización de empresas debió haber sido un proceso sustentado en reflexiones y decisiones más consensuadas, lo que implicaba que estos debieron haberse tomado en tan corto plazo. Aunque el problema de la centralización de decisiones y recursos se ha ido convirtiendo en un problema grave, no se resuelve con el dismantelamiento de los aparatos administrativos sino con un funcionamiento más descentralizado, flexible y ágil”.

⁵⁹ Roel Rodríguez, Santiago, *Promap y proceso de cambio*. Ponencia presentada en Toluca, estado de México el 21 de mayo de 1997, en el Tercer encuentro nacional de desarrollo administrativo y calidad, p. 4.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

Cuadro 2 Subprogramas y líneas de acción del Promap

<i>Subprogramas</i>	<i>Líneas de acción</i>
1. Participación y atención ciudadana	1. Desregulación 2. Difusión y agilización de autorizaciones, permisos, concesiones y licencias 3. Definición estándares 4. Difusión de servicios 5. Programas de atención ciudadana 6. Registro electrónico sistemático de quejas y denuncias 7. Mecanismos de participación social 8. Presupuesto de productos
2. Descentralización desconcentración administrativa	9. Federalización 10. Evaluación de delegaciones y unidades regionales 11. Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades
3. Medición y evaluación de la gestión pública	12. Medición del desempeño
4. Dignificación, profesionalización y ética del servidor público	13. Clima laboral 14. Sistema de selección 15. Actualización de conocimientos y habilidades 16. Sistema de reconocimientos 17. Sistema integral de desarrollo de recursos humanos

Fuente: Elaboración propia con base en el Promap.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

diales prevalecientes. Mientras que las debilidades que obstaculizan su puesta en marcha son: carencia de un marco teórico que dé sustento a sus propuestas; la existencia de servicios que no pueden cuantificarse por su propia naturaleza (estudios o análisis); falta de penetración del programa en los gobiernos estatales y municipales; alto grado de centralización en la toma de decisiones; centros de poder que muestran resistencia al cambio; un tipo de control tradicional basado en la desconfianza y la verificación del uso de los recursos, y conformismo e inercia de funcionarios que privilegian los requerimientos del jefe por encima de las necesidades de los ciudadanos.

El Promap, puesto en marcha en el gobierno de Ernesto Zedillo, se ha realizado en dos momentos. La primera etapa abarca de mayo de 1996 a enero de 1998, ejecutada bajo el enfoque de *planeación estratégica y calidad total* como herramientas para el mejoramiento administrativo, tal como se muestran en el cuadro 3. En la segunda etapa, que comprende de febrero de 1998 a 1999, se enfatiza en el *mejoramiento de procesos*; es decir, una derivación *sui generis* de la reingeniería de procesos⁶⁰ que, como se verá más adelante, no alcanza la categoría de reingeniería ya que ella implica mayores alcances que los propuestos.

II.4.1. Primera etapa: planeación estratégica y calidad total

El primer paso del programa consistió en la celebración de las Bases de Coordinación⁶¹ en las que las secretarías de la Contraloría y Desarrollo

⁶⁰ El concepto de reingeniería de procesos es creado entre 1989 y 1993 por Michel Hammer y James Champy. La reingeniería significa trabajar a partir de procesos más allá de las barreras interdepartamentales y las funciones. Peter Druker señala que la reingeniería es un método nuevo, sistematizado y moderno para estructurar y dirigir el trabajo que deberían conocer los tomadores de decisiones y ejecutivos ya que hacen posible la mayor eficiencia y competitividad de las estructuras organizacionales, privadas o públicas. Cruz, José, *Reinventando el gobierno en México*, México: Orion, 1998.

⁶¹ *Guía técnica para la definición y suscripción de bases de coordinación*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, diciembre de 1996.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

Cuadro 3 Etapas del Promap

<i>Etapas</i>	<i>Descripción</i>
1. Bases de coordinación	Firma de compromiso entre la Secodam y las dependencias para impulsar el Promap.
2. Taller de estándares	Los estándares son definidos internamente por personal de la dependencia.
3. Difusión pública de estándares	Los estándares son difundidos ampliamente ante los clientes.
4. Redefinición de estándares	Los estándares son enriquecidos incorporando la voz del cliente con la propia voz del cliente.
5. A. Planeación estratégica: nivel directivo	Cada unidad responsable define su misión, visión y objetivos estratégicos, indicadores estratégicos y sus proyectos.
B. Acciones de mejora: nivel operativo	Determinación de acciones de mejora por personal operativo.
6. Programa estratégico	La cartera de proyectos conforma el programa estratégico.
7. Medición	En esta etapa se mide y evalúa el proceso de modernización conforme al programa.
8. Mejora continua	Formación de grupos de mejora continua para asegurar la dirección estratégica y la mejora de servicios.

Fuente: Elaboración propia con base en el documento: *Medición y evaluación de avances conforme al Promap. Guía técnica*, México: Sedesol, 1997, p. 3.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

Administrativo y de Hacienda y Crédito Público, como dependencias globalizadoras, convenían los términos de la modernización de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con el propósito de darle un sentido de compromiso gubernamental.

En el segundo paso las dependencias y entidades definieron los estándares e indicadores de servicios,⁶² para llegar a estos conceptos era necesario determinar en forma secuencial: 1) los servicios; 2) los proveedores; 3) los clientes; 4) valor para el cliente; 5) atributos; 6) los estándares; 7) los indicadores de desempeño; 8) los indicadores de satisfacción; 9) acciones de mejora y 10) metas.⁶³ Estos conceptos se encuentran vinculados con la calidad total y son la base para perfilar la planeación estratégica de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El tercer paso en la modernización consistió en realizar la difusión de los estándares de servicios que, en la etapa anterior, ya habían sido establecidos y aprobados por los niveles de toma de decisiones. Los beneficios esperados con estas acciones eran: establecer un compromiso

⁶² *Guía técnica para estándares e indicadores de servicios*, México: Secodam, Unidad de Desarrollo Administrativo, junio de 1997.

⁶³ Las definiciones de estos conceptos son las siguientes; *Servicios*: es el resultado que genera el área para satisfacer las necesidades específicas de sus clientes y que está dentro de sus funciones. *Proveedores*: todas aquellas personas e instituciones que nos proporcionan uno o varios insumos que son transformados en parte de nuestro servicio. *Clientes* es toda persona, unidad administrativa o institución que es impactada por los resultados de nuestros servicio. *Valor para el cliente* es el beneficio que reciben los clientes por el servicio proporcionado desde su perspectiva. *Atributos* son las características del servicio que son más relevantes para los clientes. *Estándares* es el valor de los atributos de cada servicio que genera una responsabilidad para el servidor público y una referencia al cliente para demandar su cumplimiento. *Indicadores de desempeño* es la medida del cumplimiento del estándar en un periodo determinado. *Indicador de satisfacción* es la medida que determina el nivel de satisfacción percibida por los clientes inmediatos respecto del servicio que recibe de toda la dependencia. *Acciones de mejora* son las acciones que se compromete a realizar la dependencia para mejorar los servicios y la satisfacción de sus clientes. *Metas* es el valor numérico que establece lo que se quiere lograr en un periodo determinado de tiempo, de acuerdo a cada acción de mejora y está relacionado con los estándares del servicio. *Ibidem*, pp. 3-9.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

con los clientes sobre la calidad del servicio; conocimiento de los estándares por parte de los clientes; guía del servicio para mejorar sus servicios; clarificación del servicio; medición de la calidad del servicio y mejora de imagen ante el cliente.⁶⁴ Un aspecto esencial era definir el medio de difusión (folletos, cartas, oficios, carteles, radio, prensa, internet, teléfono y correo, entre otros) para abarcar el mayor número de usuarios que pudieran conocer los estándares para el cumplimiento de los servicios.

El cuarto paso consistió en la redefinición de estándares incorporando la voz del cliente, donde se captaban las sugerencias y opiniones de los usuarios con el fin de incorporarlas para el mejoramiento de la prestación del servicio. La guía respectiva establecía tres momentos: 1) captura de la voz del cliente, 2) análisis de la información, y 3) redefinición de estándares.⁶⁵ Mediante encuestas se determinaba un universo de muestra, el procedimiento para su operación y los resultados para aplicarlos en los estándares. En este paso se trataba de conocer los comentarios para el mejoramiento de las estándares de cumplimiento mínimo y máximo.

El quinto paso, relativo a la planeación estratégica en el nivel directivo, incluye las herramientas más comunes para llegar a una modernización bajo este enfoque, determinar: 1) misión y visión de la unidad responsable; 2) objetivos definidos; 3) indicadores y metas y 4) los proyectos determinados y priorizados.⁶⁶

En el cuadro 4 se establecen los elementos de la planeación estratégica aplicados a la administración pública.

⁶⁴ *Guía técnica para la difusión de estándares de servicios*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam, noviembre de 1996.

⁶⁵ *Redefinición de estándares incorporando la voz del cliente. Guía técnica*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam, abril de 1997.

⁶⁶ *Nivel directivo. Planeación directiva*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam, mayo de 1997.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

Cuadro 4 Proceso de planeación estratégica

<i>Pregunta</i>	<i>Elemento</i>	<i>Descripción</i>
Nuestra tarea	Misión	La misión es un enunciado corto que establece el objetivo general; es la razón de existir.
Lo que queremos ser	Visión	Descripción de un escenario futuro altamente deseado de la dirección general.
¿Qué nos proponemos lograr?	Objetivos estratégicos	Los objetivos esenciales para el cumplimiento de la misión.
¿Cómo lo lograremos?	Estrategias clave	La forma como se lograra el propósito especificado en los objetivos expresados en los programas como estrategias o líneas de acción.
¿Qué haremos?	Proyectos	Son las acciones específicas para implementar las estrategias.
¿Cómo lo mediremos?	Metas Indicadores	Especificación numérica de cuánto deseamos lograr. Parámetros para evaluar el logro de los objetivos estratégicos.

Fuente: Nivel directivo. Planeación directiva, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, mayo de 1997, p. 11.

Por lo que se refiere al paso de acciones de mejora a nivel operativo, que forma parte de esta etapa, no fue realizada y tampoco elaborada la guía respectiva para llevarla a cabo. En relación con el sexto paso de la modernización, las dependencias y entidades de la administración pública deberían contar con un programa estratégico que permitiera dirigir sus acciones

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

en el mejoramiento de los servicios prestados durante el proceso de modernización administrativa.

Por último, el séptimo paso en la medición y evaluación de avances conforme al Promap,⁶⁷ establecía la forma de medir y evaluar el proceso de modernización para asegurar la dirección estratégica y la mejora de los servicios. Los resultados esperados eran establecer las acciones y compromisos concretos de modernización por cada unidad administrativa; el proyecto de cada dependencia o entidad, así como el avance por dependencia o entidad. Las calificaciones de avance fueron establecidas en porcentaje,⁶⁸ para conocer en forma cuantitativa los resultados alcanzados; tal como aparece en el cuadro 5.

En la evaluación de esta primera etapa del Promap, correspondiente al ejercicio de 1997, la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA) realizó un informe de resultados de manera muy esquemática que, a pesar de lo pragmático de los datos que se presentan, permite mostrar los avances, alcances y las limitaciones que impidieron avanzar en la endoprivatización de la administración pública. La evaluación se realizó por los propios titulares de las unidades responsables con el apoyo de las contralorías internas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que comprende las 17 acciones de modernización que propone el Promap.⁶⁹ Los criterios de evaluación fueron planeados por las contralorías internas y por la UDA; asimismo, tanto la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo como la de Hacienda y Crédito Público, como globalizadoras, también formaron parte de esta evaluación. El informe es presentado por dependencia, por entidades de cuenta pública (controladas por el poder Legislativo) y por las entidades paraestatales.

⁶⁷ *Medición y evaluación de avances conforme al Promap*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam, agosto de 1997.

⁶⁸ Sin actividad (0); planeación (25%); ejecución (50%), medición de resultados (75%) y mejora continua (100%).

⁶⁹ *Promap 1995-2000. Resultados en dependencias y entidades de la APF en el segundo semestre de 1997*. Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam. México, febrero de 1998, p. 4.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

Cuadro 5 Criterios de evaluación

	Producto	Evidencia	Valor (%)
<i>Planeación</i>	La unidad identifica los proyectos de cada una de las 17 acciones del Promap.	Proyectos de modernización con indicadores y metas.	25
<i>Ejecución</i>	La unidad pone en operación el plan.	Se verifica en campo que el personal aplica y domina los procesos.	50
<i>Medición de resultados</i>	La unidad tiene un sistema de medición para verificar si los resultados son acordes con lo planeado.	Datos, estadística.	75
<i>Mejora continua</i>	La unidad se dedica a mejorar los procesos y servicios conforme a sus indicadores, en especial la satisfacción de los clientes.	Metas mejoradas, actitud proactiva, nuevos proyectos, nuevos procesos.	100

Fuente: Medición y evaluación de avances conforme al Promap, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, agosto de 1997, p. 52.

El reporte fue realizado de manera cuantitativa debido a que a cada acción se le asignó un porcentaje de cumplimiento, por lo que los resultados muestran el grado de avance del Programa de Modernización en la Administración Pública Federal. A continuación los resultados presentados en ese momento:

- 1) El avance global en dependencias (secretarías de Estado) conforme con el programa es de 56%. Más de la mitad de las dependencias pre-

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

- sentan un avance superior a 50%, sin embargo ninguna alcanza el 100 por ciento.
- 2) Las dependencias más avanzadas son: las secretarías de la Defensa (94%); de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (78%); del Trabajo y Previsión Social (69%) y la de Energía (68%). Las dependencias más rezagadas: las secretarías de Educación Pública (12%); de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (31%); del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (40%); de Comercio y Fomento Industrial (43%) y Secretaría de Relaciones Exteriores (44%).
 - 3) El avance por subprogramas en dependencias es: atención ciudadana (61%); descentralización (54%), medición del desempeño (52%) y profesionalización (48%).
 - 4) En entidades de cuenta pública, su avance total es de 55%. Excepto Luz y Fuerza, con sólo 3%, este sector muestra homogeneidad en su comportamiento. Por subprograma el avance es muy similar al de las dependencias: atención ciudadana (54%); descentralización (55%), medición del desempeño (59%) y profesionalización (47%).
 - 5) El avance global en entidades paraestatales es de 40%, las de mayor avance: Liconsa, Sedesol (81%); Fonacot, STYPS (76%); Corett, SRA (65%) y Banobras, SHCP (65%). Las entidades paraestatales con menor avance son las de los sectores de Educación Pública y de Salud. Por su parte, el avance por subprograma es: atención ciudadana (44%); descentralización (42%), medición del desempeño (39%) y profesionalización (38%).
 - 6) En general, hay avances importantes en el Promap, pero persistían los rezagos. La Secretaría de Educación Pública es el caso más claro de retraso.
 - 7) El subprograma de mayor avance es el de atención ciudadana y el de menor, el de profesionalización. Esto puede derivar en una mayor insatisfacción de los servidores públicos. El subprograma de medición del desempeño requiere reforzamiento a través de la difusión de la *Guía de Indicadores*.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

- 8) La cobertura directa de capacitación en guías técnicas del Promap es de 26%, sobre una población de 50 mil. Sólo a través de los Centros de Calidad será posible cubrir el 100% para 1999.
- 9) Se solicitaba dar seguimiento del Promap a nivel gabinete presidencial a efecto de lograr mayor compromiso en los niveles directivos y una mayor coordinación de esfuerzos.

Entre los obstáculos se mencionaba: la falta de liderazgo en niveles superiores, de pensamiento estratégico, de Centros de Capacitación en Calidad (Cecal), de sistemas de información administrativa y financiera en tiempo real, y resistencia al cambio por parte del personal del servicio público.⁷⁰ Por lo que los avances todavía no eran los esperados. Asimismo, se manifestaba: en estándares e indicadores se registran avances, a pesar de los problemas que implica su puesta en marcha. En participación ciudadana, existen avances con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), en la política de medio ambiente, con algunos consejos consultivos y en política industrial, aunque las organizaciones civiles tienen un marco legal limitado. Se ha presentado una iniciativa de profesionalización y servicio civil ante la Cámara de Senadores. En cuanto a la descentralización, existe un programa del nuevo federalismo que aunque tiene avances en materia de política social y salud, aún requiere de un mayor nivel de participación de los tres niveles de gobierno.⁷¹

II.4.2. Segunda etapa: reingeniería de procesos

A la pregunta si las dependencias y entidades de la administración pública se habían transformado con el enfoque de planeación estratégica y

⁷⁰ Roel Rodríguez, Santiago. *op. cit.*, p. 21.

⁷¹ Méndez, José Luis, "La modernización administrativa", *Enlace*, México, mayo-junio 1998, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm. 48, p. 27-28.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

calidad, y si la percepción del ciudadano podría notarlo de manera real, la respuesta fue negativa. Por lo anterior, se realizó el reemplazo de Santiago Roel por Jaime Luis Padilla como titular de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la Secodam dando inicio a la segunda etapa del Promap, y realizando un giro en la modernización administrativa mediante la introducción del mejoramiento de procesos para el bienio 1999-2000. Dentro del diagnóstico⁷² presentado para realizar los cambios se establece: diversidad en los niveles de avance; esfuerzos que no atienden las características y *naturaleza* de la dependencia o entidad; escasa incidencia en funciones y procesos sustantivos; desaprovechamiento de esfuerzos institucionales ya establecidos, y limitada utilidad del Promap para contribuir a la modernización de las instituciones. Estos elementos del diagnóstico muestran que, en primer lugar, el propio programa no era compatible con la naturaleza pública en algunos organismos estatales; y en segundo lugar, que había contribuido de manera parcial en la modernización administrativa de las instituciones, en parte por el cambio hacia el mejoramiento de procesos.

En la segunda etapa del Promap, orientada hacia el mejoramiento de procesos,⁷³ los resultados alcanzados y las debilidades detectadas muestran una orientación diferente en los siguientes términos: mantener y consolidar acciones relevantes; determinar acciones de modernización que correspondan a las características y *naturaleza* de cada dependencia; centrar el esfuerzo en proyectos y procesos prioritarios; impulsar transformaciones de fondo que incidan en la cultura del servicio público; establecer una estrategia integral de atención a cada sector administrativo; promover la formación y capacitación integral de los servidores públicos; establecer mecanismos de divulgación de las acciones de modernización y grupos de análisis e intercambio de experiencias de las dependencias y entidades;

⁷² *Promap 1995-2000. Nueva metodología de mejoramiento de procesos*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam, octubre de 1998, p. 12.

⁷³ *Ibidem*, pp. 14-15.

promover la implementación de sistemas de reconocimiento y extender los esfuerzos hacia oficinas regionales.

El mejoramiento de procesos, aplicado a la administración pública, se encuentra establecido en dos modalidades: *a*) cambio radical de procesos prioritarios y *b*) mejora de procesos prioritarios.⁷⁴ Mientras que en el primero se busca una redefinición radical de los sistemas mediante los cuales se proporcionan los servicios a la ciudadanía, con el propósito de alinear los procesos a las necesidades de los usuarios, por su parte, en su mejora se pretende sentar las bases para la simplificación y optimización de aquellos procesos prioritarios de las dependencias o entidades que, mediante la mejora de su operación, contribuyan a lograr una mayor satisfacción en la población usuaria. A partir de esta vertiente (la mejora de procesos) en la segunda etapa de modernización del Promap se establece la metodología (cuadro 6).

Para realizar el mejoramiento de procesos en las entidades y dependencias de la administración pública federal, la propia metodología establece un conjunto de técnicas de orientación gerencial, propias de la reingeniería de procesos,⁷⁵ que son las siguientes:

- Diagrama de bloque Pepsu. El diagrama del Pepsu (proveedores, entradas, proceso, salidas, usuarios) es un documento sencillo que muestra la forma de operar el proceso mediante un enfoque sistémico.
- Diagrama de flujo. Es una herramienta que representa en forma gráfica la secuencia que siguen las operaciones de un determinado proceso y el recorrido de las formas o materiales.
- Herramienta para el análisis de problemas (5W + 1H). Esta técnica permite estudiar de manera más completa aquellos problemas que se

⁷⁴ *Metodología de modernización en la administración pública. Sistema para el mejoramiento de procesos prioritarios*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo, Secodam, octubre de 1998, p. 7.

⁷⁵ *Ibidem*, Anexo 1, p. 7.

Cuadro 6 Metodología de mejoramiento de procesos

Etapa	Descripción
1. Identificación de prioridades	En esta etapa se identifican los procesos prioritarios con información disponible que permite analizar su importancia.
2. Designación de integrantes del grupo operativo proceso	Se identifican las unidades responsables directamente involucradas con el seleccionado y se designan los miembros del grupo operativo.
3. Identificación de subprocesos y conexiones con procesos internos y externos	El grupo operativo identifica los subprocesos, así como las relaciones existentes con otras entidades o unidades para garantizar un análisis completo de todos los elementos que inciden en el mismo.
4. Diagnóstico insituacional	Es el análisis de los diversos factores que en conjunto determinan la percepción que se tiene del proceso prioritario.
5. Designación de equipos de análisis de proceso	El grupo operativo incorpora a directivos hasta el nivel que corresponda.
6. Identificación de las actividades competentes del proceso	Los equipos de mejora realizan el listado de actividades componentes del proceso.
7. Identificación de problemas en el proceso	Los equipos de mejora identificarán las causas que provocan ineficiencia e impactan negativamente en la adecuada operación del proceso.
8. Propuesta de procesos “deber ser”	Los equipos de mejora elaboran el flujo “deber ser” y lo compararán con el flujo actual, para definir estándares e indicadores de gestión, así como las acciones de mejora.
9. Registro de acciones de mejora	Se identifican áreas de oportunidad específicas para generar acciones de mejora.

(continúa)

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

- | | |
|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10. Determinación de indicadores de avances y resultados | Se establecen indicadores de gestión relacionados con las áreas de oportunidad detectadas en el análisis de procesos asociadas con las acciones de mejora. |
| 11. Ejecución de acciones de mejora | Se ejecutan las acciones de mejora por los equipos designados para el efecto. |
| 12. Observación del comportamiento del nuevo proceso | Se realizan observaciones directas en el área de trabajo y mediciones del tiempo real de cada actividad. |
| 13. Determinación de desviaciones y necesidades de apoyo | Los equipos son los responsables del procesamiento y control de la información requerida durante la instalación de los flujos “deber ser”. |
| 14. Seguimiento de la implantación del cambio | El grupo operativo es el responsable de dar seguimiento periódico y consistente a los avances, problemas u obstáculos encontrados en la instrumentación del sistema. |
| 15. Ajuste de las acciones de mejora | Los equipos de mejora desarrollan las acciones de ajuste, contención o mejora que resulten necesarias. |
| 16. Elaboración del reporte de resultados | El reporte debe considerar el grado de avance en la ejecución de los flujos del “debe ser”. |
| 17. Validación del reporte de resultados | El grupo operativo analiza y valida el reporte de resultados. |
| 18. Evaluación de resultados y toma de decisiones | El grupo operativo presenta ante el grupo estratégico el reporte final de resultados acompañado de las nuevas áreas de oportunidad. |
| 19. Retroalimentación | El grupo operativo procede a dar continuidad al sistema conforma los equipos de mejora correspondiente. |

Fuente: Metodología de modernización en la administración pública. Sistema para el mejoramiento de procesos prioritarios, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam octubre de 1998, pp. 16-24.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

hayan planteado en el análisis de procesos, al responder a las preguntas: ¿qué?, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿porqué?, ¿quién? y ¿dónde?

- Matriz de valor agregado. Es una herramienta que permite analizar cada una de las actividades que componen un proceso a partir de dos dimensiones: agrega o no valor al proceso y es o no necesaria en el proceso.
- Diagrama de Pareto. El principio de este diagrama enfatiza el concepto de lo vital y lo trivial. La idea básica detrás del principio es ordenar o dar prioridad a la recolección de datos para la solución de problemas. Parte de la idea de que 20% de las causas originan 80% del problema (pocos vitales) y el 80% restante de las causas sólo produce 20% de los problemas (muchos vitales).
- Diagrama de causa-efecto. A este diagrama se le conoce también como “espina de pescado” o Ishikawa. La finalidad de esta técnica es ayudar a los equipos de mejora a detectar los diferentes tipos de causas que influyen en un problema, seleccionar los principales y jerarquizarlos.
- Gráfica de Gantt. Esta herramienta permite contar con información acerca del avance, desarrollo, atraso o terminación de las diferentes actividades de la implantación de una acción de mejora.

El Promap vuelve a introducir en la agenda pública la preocupación de hacer más eficiente y moderna la administración pública, sin embargo el énfasis se centra en el carácter de ésta como prestadora de servicios, lo que sin duda resulta una limitante que hay que considerar en el análisis del programa.⁷⁶

La aplicación de la endoprivatización en las dos etapas del Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap) muestran un nuevo manejo público. En primer lugar, se desvían los servicios de la administración pública del ciudadano para orientarse al cliente. En segundo, se busca aumentar la eficiencia de los servicios públicos combatiendo a las buro-

⁷⁶ Pardo, María del Carmen, *op. cit.*, p. 3.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

cracias gubernamentales, desarrollando un enfoque al servicio y al cliente. En tercer lugar, sugiere una administración de personal sin servicio civil, en la cual impere el sistema de botín, ya que este subprograma es uno de los más atrasados en la modernización. Finalmente, aconseja someter las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa con base en razones de mercado, más que en argumentos de tipo administrativo.

En este proceso de privatización y endoprivatización la administración pública es concebida como un negocio o como una organización pública en la que pueden aplicarse las teorías gerenciales para obtener eficiencia y eficacia como fines últimos del gobierno. Paul H. Appleby había dicho que el gobierno es diferente:

En términos amplios, la función y la actitud gubernamental tiene, al menos, tres aspectos complementarios que diferencian al gobierno de todas las demás instituciones y actividades: amplitud de alcance; impacto y consideración; contabilidad pública; carácter público. Ninguna institución no gubernamental tiene la amplitud del gobierno. [...] Ninguna otra institución es tan públicamente responsable. Ningún acto realizado o proyectado por el gobierno en una democracia es inmune al debate, examen o investigación por parte del pueblo. Ninguna otra empresa tiene tal interés para todos, depende lo mismo de todos, ni se ocupa en forma tan viva de aquellos elementos psicológicos e intangibles que reflejan las necesidades económicas y las aspiraciones del pueblo. Ciertamente es que las demás instituciones no son ajenas a la política; pero el gobierno *es* política.⁷⁷

La administración privada no es la administración pública. Esta última se basa en el derecho y el deber públicos. La privada tiene como asiento el derecho privado, se deja al arbitrio de los particulares como los deberes familiares o religiosos. La primera llega tan lejos como el dominio del derecho público; la segunda se aplica libremente en el terreno del dere-

⁷⁷ Appleby, Paul H., "El gobierno es diferente", en Dwight Waldo. *Administración pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, México, Trillas, 1985, p. 80.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

cho privado.⁷⁸ La noción gerencial de la administración pública aplicada como estrategia para modernizar el aparato gubernamental puede contribuir a hacer más eficientes áreas de bienes y servicios públicos, pero al mismo tiempo, en sentido contrario puede limitar, obstaculizar y propiciar retrocesos por el desconocimiento de la naturaleza del aparato público. La endoprivatización como estrategia del *nuevo manejo público* no es la solución para la búsqueda de una verdadera modernización administrativa como la que necesita nuestro país.

III. Conclusiones

La administración pública mexicana es producto de un largo proceso histórico en la que las reformas administrativas son el signo de su propia modernidad. Tanto en la Independencia, durante la Reforma y después de la Revolución, el aparato gubernamental ha sufrido cambios que se encuentran determinados en última instancia por el gobierno en el poder. En este proceso dos reformas administrativas que marcan definitivamente el carácter y naturaleza de la administración pública en la década de los setenta fueron las impulsadas por los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo. Estas reformas sentaron las bases administrativas para la conformación de la actual administración pública.

En las décadas de los ochenta y los noventa cuatro tendencias han prevalecido en la administración pública mexicana: 1) la privatización de empresas públicas; 2) la simplificación administrativa; 3) la descentralización administrativa; y 4) la endoprivatización. Cada tendencia corresponde a un problema estructural de la propia naturaleza de la administración pública mexicana. El problema del tamaño del gobierno se intentó resolver con la venta, liquidación, extinción, fusión y transferencia de las

⁷⁸ Blunclli, M., "La administración pública", *Revista de Administración Pública*, México: INAP, abril-junio 1980, núm. 42, p. 127.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

empresas públicas al llegar a una cifra récord de mil 155 empresas públicas. El burocratismo que se manifiesta en el excesivo papeleo de trámites para la prestación de los servicios públicos intentó resolverse a través de la simplificación de documentos, pasos y requisitos. Por su parte, la excesiva centralización en la toma de decisiones y en la asignación de recursos del gobierno federal se pretendió superar mediante procesos de descentralización en los ámbitos educativo, de salud y recientemente de gasto social. Por último, la eficiencia como valor último que debe prevalecer en la administración pública ha sido planteada a partir del resurgimiento de las teorías gerenciales para ser aplicadas de manera automática como si éstas fueran *verdades absolutas* y resolvieran el problema complejo de la burocracia.

Cada tendencia tiene su origen en argumentos que pueden ser considerados como planteamientos cuestionables desde el principio. El argumento de tamaño enorme y omnipresente de la administración pública mexicana es relativo, ya que el problema de fondo sigue siendo que el gobierno federal concentra la mayor asignación de recursos y de personal, en detrimento de los gobiernos estatales y municipales. El tamaño del Estado es un problema de la excesiva centralización de la administración pública federal. Por ello, la descentralización ha encontrado obstáculos, resistencias e inercias que pueden superarse después de varios periodos de gobierno como lo muestran los casos de descentralización en materia de salud y educación. La eficiencia y la utilización adecuada de los recursos públicos no puede ser un fin en sí mismo, si éste no es asociado con otros valores como la equidad social y la oportunidad de un mejor servicio público.

La endoprivatización enfatiza al cliente despersonalizando sus derechos políticos y sociales como ciudadano. La administración pública no puede concebirse sólo como un campo para asuntos de negocios; es algo más, debido a que tiene mayores fines sociales y responsabilidades éticas superiores. La administración pública es diferente. Los retos que prevalecen para la administración pública mexicana el próximo milenio, constituyen saldos no resueltos por estas tendencias prevalecientes (privatización,

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

descentralización, simplificación y endoprivatización) en la década de los ochenta y noventa, las cuales deberán incorporarse en la agenda administrativa de la reforma del Estado.⁷⁹

IV. Referencias bibliográficas

- AGUILAR, Luis F., “La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública”, en *Revista de administración pública. Ensayos sobre la nueva administración pública*, núm. 91, 1996.
- APPLEBY, Paul H., “El gobierno es diferente”, en Dwigth, Waldo, *Administración pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, México: Trillas, 1985.
- BERG, Elliot, “Privatización: desarrollo de un enfoque pragmático”, *Perspectivas Económicas*, núm. 4, 1987.
- BLUNCHLI, M., “La administración pública”, *Revista de Administración Pública*, núm. 42, 1980.
- CARDOZO BRUM, Myriam, “Análisis y prospectiva de la política descentralizadora en el sector salud mexicano”, en *Prospectiva*, núm. 10, 1998.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro, *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Las empresas públicas en México*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- CROZIER, Michel, *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, México: FCE, 1992.
- CRUZ, José, *Reinventando el gobierno en México*, México: Orión, 1998.
- CHANES NIETO, José, “La reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México”, en Octavio Rodríguez Araujo (coord.),

⁷⁹ Sánchez González, José Juan, *Administración pública y reforma del Estado en México*. México: INAP, 1998.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

- Reflexiones al futuro*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994.
- DE LA MADRID, Miguel, "Mítin en Querétaro, Qro., 31 de mayo de 1982", *Manual síntesis de pensamiento político*, Partido Revolucionario Institucional-Coordinación General de Documentación y Análisis, México: 1982.
- GUERRERO, Omar, *El Estado y la administración pública en México*, México: INAP, 1989.
- , *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- , "Privatización de la administración pública", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 1, 1990.
- HANKE, Steve H., *Privatización y desarrollo*, México: Trillas, 1989.
- MÉNDEZ, José Luis, "La modernización administrativa", *Enlace*, núm. 48, 1998.
- MOCTEZUMA, Esteban, "La educación frente a las nuevas realidades", *Resumen de una visión de la modernización de México*, tomo II, México: FCE/Presidencia de la República, 1994.
- PARDO, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, México: INAP/Colegio de México: 1993.
- , "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", *Enlace*, núm. 43, 1996.
- RANDALL Fitzgerald, "La revolución de la privatización", *Perspectivas Económicas*, núm. 2, 1982.
- ROEL RODRÍGUEZ, Santiago, "Promap y proceso de cambio", Ponencia presentada en Toluca, estado de México, el 21 de mayo de 1997, en el Tercer encuentro nacional de desarrollo administrativo y calidad.
- ROGOZINSKI, Jacques, *La privatización en México*, México: Trillas, 1997.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, *La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar al surgimiento del Estado neoliberal*. México, UNAM, tesis para obtener el grado de maestría en Administración pública, 1993.
- , *Administración pública y reforma del Estado en México*. México: INAP, 1998.

Tendencias actuales de la administración pública mexicana: de la privatización a la endoprivatización

- ., “Descentralización del gasto social y creación del ramo 33: dos estrategias de política social”, en *Control gubernamental. Ramo 33 aportaciones federales para entidades federativas y municipios*, año VII, núm. 13, Toluca: Gobierno del estado de México, Secretaría de la Contraloría, 1998.
- ., “La administración pública en México: retos y desafíos hacia el fin del milenio”, *Revista IAPEM*, núm. 39, 1998.
- ., “Reinventando el gobierno en México”, *Prospectiva*, año 4, núm. 11, noviembre de 1998.
- STARR, Paul, “El significado de la privatización”, en Kamerman, Sheila, y J. Kahn, Alfred, *La privatización y el Estado benefactor*, México: FCE, 1993.
- VÁZQUEZ CANO, Luis Ignacio, “La simplificación administrativa”, en *La administración pública contemporánea en México*, México: Secogef/FCE, 1993.

Documentos oficiales

- Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*, México: Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1973.
- Desincorporación de entidades paraestatales. Información básica de los procesos del 1° de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México: FCE, 1994.
- Guía técnica para la definición y suscripción de bases de coordinación*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1996.
- Guía técnica para la difusión de estándares de servicios*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1996.
- Guía técnica para estándares e indicadores de servicios*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1997.
- Medición y evaluación de avances conforme al Promap*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1997.
- Metodología de modernización en la administración pública. Sistema para el mejoramiento de procesos prioritarios*, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1998.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ

Metodología de modernización en la administración pública. Sistema para el mejoramiento de procesos prioritarios. Anexo 1, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1998.

Nivel directivo. Planeación directiva, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1997.

Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, México: Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985.

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, México: *Diario Oficial* de la Federación, martes 28 de mayo de 1996.

Promap 1995-2000. Nueva metodología de mejoramiento de procesos, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1998.

Promap 1995-2000. Resultados en dependencias y entidades de la APF en el segundo semestre de 1997, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1998.

Redefinición de estándares incorporando la voz del cliente. Guía técnica, México: Unidad de Desarrollo Administrativo-Secodam, 1997.