

CAPITULO I

MARCO TEORICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública contemporánea se encuentra en proceso de transformación. Está recuperando su carácter público en la medida en que la vida pública es objeto de desestatización y desburocratización. Su naturaleza positiva, creativa y su compromiso con los proyectos de la vida social y política, le confieren un lugar por demás importante.

La Administración Pública ha sido afectada en los procesos de reforma del Estado. Por efecto de la estabilización mayúscula, fué ubicada en la parte neurálgica relacionada con los costos de la vida estatal. Fue amputada en muchos de sus órganos y cercenada en sus funciones para ahorrar gasto. Sin embargo su naturaleza social continúa vigente. Entendida como la vida misma de la sociedad, contribuye a la realización de ésta y al logro de los fines colectivos.

Al igual que la vida estatal y gubernamental, su funcionamiento es motivo de correcciones. En este caso, hacerla más pública significa que es apta para atender una diversidad de públicos. Que tiene las capacidades institucionales para ingresar en los requerimientos de la vida democrática y que su capacidad de respuesta depende en este caso, de su grado de profesionalización, de la innovación organizacional y de la creatividad para atender con estrategias y métodos nuevos que enfrenta.

Es claro pues, que la administración pública contemporánea necesita que sus acciones se realicen con más criterio horizontal, es decir, diluir los impactos de la jerarquía, para que, vía la descentralización política y

administrativa, dé cuerpo orgánico a las demandas plurales y contrastantes de la sociedad.

Otra forma de abrirse a la sociedad es organizando redes de participación para que la opinión ciudadana sea incorporada a las acciones públicas. Articular la cooperación de los privados a través de la concesión de servicios públicos, es otra manera de acercar la administración privada a la vida pública.

La administración pública no debe aislarse del ámbito de lo público y sin dejar de ser la actividad del Estado, no volver a convertirse en la administración de las tendencias estatizantes. La sociedad ha pagado un alto costo cuando la administración pública se ocupa y preocupa más de sí y no para sí, es decir para los ciudadanos.

En buena medida, la pérdida de legitimidad del Estado tiene su origen en el desempeño deficitario de la administración pública y en la falta de creatividad para replantear su funcionamiento en tiempos de crisis y transformación.

La administración pública contemporánea tiene que romper con los moldes de la formalidad asfixiante, con la centralización decadente, con la pirotecnia intelectual de las decisiones y con el espejismo de que las crisis pueden gobernarse como si nada estuviera sucediendo.

El peor desacierto en la acción de gobierno es considerar que la administración pública no debe revisar, valorar y mejorar sus capacidades de gestión. Una administración pública anclada en la nostalgia, en el ayer eterno, en el culto a las tradiciones y en la invocación de que todo tiempo pasado fue mejor, se condena a la prehistoria, al historicismo y a la parálisis de su

actividad. Una administración pública distante del ciudadano, ceñida al ritualismo, proclive a la estatización y alentadora del burocratismo, frena al Estado, daña al gobierno y lastima a la sociedad. Una administración pública insensible, costosa, improductiva y lenta abona el terreno para la impotencia gubernamental y la pérdida acelerada de los consensos.

En la administración pública como concepto no existe una sola línea conceptual que goce de la aceptación general. Por lo que concierne a la administración pública como disciplina, se presentan las principales propuestas teóricas de la tradición anglosajona en los últimos años. ¹

1.1 CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

“Administración pública” es objeto e idea; institución social y literatura. Arte y ciencia, lenguaje y tecnología, proceso administrativo y método de conocimiento. Disciplina que piensa y profesión que actúa, la administración pública es tentativa de cambio y ejercicio mental. Engendra una capacidad, sugiere una vocación, y, en última instancia, traza una moral. Agente económico, fuente de empleos, instancia normativa, arena donde conviven grupos humanos con intereses (a veces coincidentes, a veces divergentes); la administración pública puede constituir, a un tiempo, salvación o pérdida, virtud o perversión de los gobiernos. La administración pública juzga, dicta leyes y las aplica. Produce bienes, presta servicios; preserva el orden, encauza el cambio. Cuida, somete, calcula, convence, decide: gobierna. Para ello cobra impuestos, contrata y capacita personal, renta edificios, instruye técnicos y uniforma policías. Como toda forma de autoridad también corrompe, reprime, manipula y miente. Acción cooperativa y racional, actuar colectivo hacia el mudable “interés público”, espacio que une o separa propósito y realidad políticas, la “administración pública” es conducta sujeta al mandato de una comunidad y a la observancia de unos valores. Los administradores públicos

planean, organizan, dirigen, controlan y ejecutan los recursos del gobierno. Obedecen unas reglas, violan otras, crean las demás. Sirven al público pero, en un descuido, pueden convertirse en su condena.

La "administración pública" es una realidad compleja y plural, por lo que la palabra tiene varias acepciones. Esta se utiliza en varios contextos y, por ello, está expuesta siempre a adquirir nuevas asociaciones al tiempo que se desprende de otras. Gran cantidad de confusiones provienen de no advertir que estamos utilizando la misma palabra en varios sentidos. En la esfera de los valores, por ejemplo, el significado de "administración pública" cobra características particulares en relación a la cultura o la época. En Estados Unidos, por ejemplo, expresó primero los arreglos institucionales que permitían al gobierno ejecutar sus decisiones. Con la publicación del ensayo de Woodrow Wilson a fines del siglo pasado, su esencia radicó en lograr la eficacia en las tareas públicas. La Gran Depresión trajo consigo una nueva exploración en sus métodos y fines que culminó en formulaciones innovadoras sobre la toma de decisiones. En los tempranos sesenta, el presidente John F. Kennedy encargó a la administración pública la gestión de la sociedad industrial, lo que condujo a la disciplina a los dominios de la política pública, la ingeniería social y las relaciones intersectoriales.

En México, la "administración pública" ha estado vinculada tradicionalmente con la custodia y persecución de los más altos valores nacionales: justicia social, soberanía nacional y desarrollo económico. La razón es, en parte, histórica: en nuestro país, a diferencia de varias naciones europeas, estos principios –si no conquistados por completo- fueron garantizados mediante la creación del aparato estatal. Recientemente, la actividad administrativa del Estado mexicano ha sufrido algunas modificaciones. Hace apenas una década, la administración pública mexicana favorecía –entre sus objetivos múltiples- la promoción económica mediante una

intervención de comportamiento, la pauta de las actividades administrativas parece ser la dirección más que la ejecución; planear y regular más que organizar e intervenir.

La orientación científica de la administración pública se revela en que, antes de actuar sobre una realidad, estudia su naturaleza con el rigor de un método. A este momento sigue otro –pudiera llamarse- artístico: la administración pública es una obra creativa donde conocimiento, imaginación e intuición van juntos. Esto salva a la administración de ser una actividad meramente maquinal o rutinaria. En la práctica, administrar comprende una serie de actos singulares e irrepetibles, realizados por hombres específicos para resolver situaciones únicas también. La ciencia crea leyes o principios generales, el arte los aplica y adapta a una situación determinada.

1.1.1 LA DEFINICIÓN

En México, como en otros países, se recurre con frecuencia a una definición de administración pública un tanto estrecha, tomada de los viejos textos de teoría administrativa: “organización, personal, prácticas y procedimientos esenciales para el efectivo cumplimiento de las funciones públicas asignadas a la rama ejecutiva del gobierno.” Esta definición es aceptable para propósitos de énfasis, pero restringe los alcances de la disciplina. Otros autores, más escrupulosos, consideran a la administración pública un área de la administración situada en el escenario político con todas sus consecuencias. Al considerar que la administración pública está involucrada principalmente con la realización de las decisiones de política pública tomadas por las autoridades gubernamentales, puede distinguírsele grosso modo de la administración privada o, sencillamente, de la no pública. “Por supuesto, el rango de los intereses gubernamentales puede variar

ampliamente de una jurisdicción política a otra, por lo que la línea divisoria fluctúa.”

La Real Academia Española considera a la “administración pública” como:

- Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado.
- Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función.

En general, la administración pública puede describirse como:

- a) En términos funcionales, el proceso de aplicación de reglas; lo mismo, el proceso a través del cual reglas sociales generales se convierten en decisiones específicas para casos particulares.
- b) Las estructuras del gobierno cuya función principal es realizar este proceso.

La disciplina de la administración pública también se interesa en las funciones económicas y políticas de las organizaciones, sean o no administrativas. Por ejemplo, en el proceso presupuestario las relaciones políticas de los cuerpos administrativos prevalecen sobre los procesos formales debido a que la asignación de recursos es un aspecto esencial para su supervivencia. Así, el estudio y análisis de la administración pública ha tenido que incluir progresivamente un alto número de conocimientos adicionales a los considerados estrictamente “administrativos”. Por ello, toda tentativa por comprender cabalmente a la administración pública introduce residuos ajenos a ella –políticos, históricos, económicos, sociológicos, entre otros-. Ya sea por

necesidad o abdicación de otras instituciones, las entidades administrativas se han convertido en los cuerpos que más ordenamientos producen en la mayoría de la naciones independientemente de su grado de desarrollo. Estas entidades desempeñan también numerosas funciones que podrían considerarse ordinariamente como judiciales. Es necesario, entonces, que el analista permanezca atento a las situaciones en que las organizaciones desempeñan otras funciones además de las que formalmente les corresponden; en esa medida, logrará una explicación más satisfactoria de los aspectos estructurales y funcionales que caracterizan a la administración pública.

Son muchos los puntos de desacuerdo en relación con el campo de estudio de la administración pública. Grandes diferencias de opinión existen todavía entre los estudiosos en aspectos conceptuales y metodológicos. A pesar de esta situación, es posible advertir algunos puntos de interés comunes entre los analistas de la administración pública. Estos son:

- a) las características y el comportamiento de los administradores públicos
- b) los arreglos institucionales de la gestión administrativa a gran escala
- c) el medio ambiente en que se desenvuelve la administración

El estudio de la administración pública ha sido ecléctico; amalgama elementos de otras disciplinas que son imprescindibles si queremos estudiar una acción o un componente de la administración pública. Empero, este ejercicio poco puede decirnos acerca de su naturaleza última; es decir, de aquellos rasgos que distinguen este campo de conocimiento de los demás. Estudiar a la administración pública por medio de otras disciplinas es útil y, sin duda, recomendable desde el punto de vista científico, pero lo es menos si se quiere penetrar en su naturaleza, que siempre es algo más.

La historia de la administración pública ha sido, en gran parte, la historia de una búsqueda por la identidad que le permita erigirse como un campo de conocimiento autónomo. Este proceso no ha concluido por lo que la administración pública seguirá pareciendo a algunos una fraseología o una descripción, no una explicación; una "materia sin disciplina", como la llamó Dwight Waldo. Al contrario de la sociología –disciplina que ha extraviado su objeto- la administración pública parece un objeto en busca de su disciplina. Entre los más importantes publiadministrativistas no hay, por tanto, consenso en torno al objeto de estudio de la administración pública y, menos aún, en torno al proceso de conocimiento del objeto. Más que una crisis de identidad, se asienta en los hechos a una ausencia de identidad.

El Estado moderno ha dado origen a una "administración científica" de la sociedad y ésta ha dado origen a una pretendida "ciencia de la administración". En este campo está presente un primer grupo de estudiosos que considera a la administración pública como una institución estatal. En este caso, se le caracteriza como la organización reglamentada de acciones para el cumplimiento de los objetivos fijados por el gobierno. Esta perspectiva enfatiza el carácter subordinado de la administración pública respecto a la política gubernamental, así como su carácter instrumental respecto de los fines políticos. La administración pública aparece, entonces, como función y el administrador público como funcionario público; por lo que la administración pública carece de originalidad y autonomía. Desde este punto de vista "institucionalista" –como se le ha llamado- se concibe obligatorio estudiar al Estado para explicar después a la administración pública. La esencia de la disciplina consiste en averiguar la razón de la existencia de la administración pública en la historia. Este grupo de especialistas suele explicar origen, estructura y función del Estado a partir de factores extra-estatales y, por tanto, deriva de ellos la existencia y los objetivos de la administración pública. La atención se dirige a la "naturaleza" de la administración pública (origen,

estructura, función, operación, etc.) la cual es parte, asimismo, de una explicación más amplia sobre la naturaleza del Estado. La ciencia de la administración pública es, para los institucionalistas, básicamente "ciencia política".

Hay otro grupo de teóricos que, aunque conceden que la administración pública es una institución estatal, desean que se proporcione al ingrediente administrativo de la administración pública la atención que merece. Para ellos, los institucionalistas no destacan lo bastante cómo se alcanzan los fines estatales y se ejecutan las decisiones gubernamentales; cómo opera, en fin, la administración pública. Sus análisis subestiman la importancia del proceso administrativo público –continúa la crítica-, al tiempo que relegan a la administración pública en todo su carácter práctico y operativo. Para este grupo de académicos, el objeto de estudio de la administración pública debe vincularse directamente con el fenómeno administrativo –sin suprimir, claro, su carácter político-. Aquí, la administración pública es más administración que ciencia política. Los esfuerzos de la disciplina deben dirigirse a conocer fines y medios, normas organizativas y distribución de funciones, recursos y desempeños, grados de eficiencia y eficacia de la administración pública. Según esta visión, conviene señalar que la administración pública tiene fines políticos, aunque –debe subrayarse- los realiza no política sino administrativamente. El proceso administrativo mediante el cual se alcanzan fines políticos es precisamente lo que debe ser conceptualizado como administración pública, para percibir con claridad su aporte al análisis de las instituciones estatales, así como su lugar en la arena política.

Por último, aparece entre las opiniones un tercer grupo –o mejor, un subgrupo del anterior- de académicos que enfatiza en exceso la condición administrativa de la administración pública, para convertirla en una suerte de arte o tecnología, de "razón técnica". Para este grupo, el propósito de la

administración pública consiste en descubrir y evaluar la eficiencia y eficacia de técnicas o procedimientos referidos a recursos humanos, materiales, financieros, entre otros.

Esta escisión entre prácticos y teóricos de la administración pública ha impedido el consenso en torno a su objeto de estudio. Cada grupo, debe reconocerse, capta un aspecto significativo de la administración pública, aunque al fin parcial.

Administración pública es un concepto complejo que comprende los fines del Estado; la organización de las acciones, recursos y medios; su congruencia respecto de los fines; las técnicas empleadas para aumentar la eficacia de las acciones, y sus efectos en la consecución de los fines. Por más radical que parezca, la factibilidad de los fines estatales (constitucionales) y gubernamentales (planes y programas) se funda, en la práctica, sólo en la administración pública. La administración de justicia, la administración hacendaria y presupuestaria, la administración social (educación y salud) son los instrumentos que realizan los fines del Estado. "Por la administración los fines políticos se convierten en fines (asequibles). Más aún, la política es tal mediante la administración pública."

La política se constituye mediante la administración pública y, por tanto, el concepto u objeto de conocimiento integra la política con la administración, la institución estatal con el proceso técnico-administrativo. Las políticas gubernamentales (o fines) en un Estado constitucional necesitan, para realizarse, de la administración pública (los medios). Cualquier fin del gobierno (planes y programas) necesita de un juicio de "factibilidad técnica" en relación a los recursos, instrumentos y procedimientos disponibles, así como por el cálculo estimado de sus posibles efectos. Los fines políticos se apoyan en los medios administrativos.

1.1.2 LA DICOTOMÍA POLÍTICA-ADMINISTRACIÓN

La identificación de la administración pública con la política parecerá de sentido común a algunos. Sin embargo, una añeja tradición intelectual intentó –e intenta aún porque pervive- separar estas dos funciones Woodrow Wilson, precursor importante de esta idea, escribió:

(...) la administración se encuentra fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, ésta no debe sufrir la manipulación de sus oficinas (...). El campo de la administración es el campo de los negocios. Está apartado de la prisa y la disputa políticas, en muchos de sus puntos permanece aparte aún del campo controvertible del estudio constitucional. Es parte de la vida política solo como los métodos de contabilidad doméstica son parte de la vida social; solo como la maquinaria es parte del producto manufacturado. Pero, al mismo tiempo, está muy por encima del modesto nivel del mero detalle técnico por el hecho de que, a través de sus más grandes principios, está directamente vinculada con principios últimos de la sabiduría política, las verdades permanentes del progreso político.²

Mientras se asumió que la administración era una simple acción no discrecional, fue inútil pensar en la administración dentro del contexto más general del sistema político. Para fortuna de nuestro entendimiento del proceso político, la dicotomía artificial entre política y administración ha perdido fuerza tanto en la literatura académica como en la de divulgación. En tanto crecieron las tareas del gobierno, más y más decisiones fueron por necesidad tomadas en las ramas administrativas, fuera de sus ramas “políticas”. Se volvió cada vez más evidente que no todas las decisiones del gobierno eran adoptadas por

las autoridades electas sino en las oficinas administrativas. Asimismo, en la literatura académica, la utilización creciente de la teoría de sistemas y el análisis estructural-funcionalista enfatizaron la conexión de la política y la administración más que su separación.

Otra corriente que cuestionó los primeros supuestos fue producto de los disturbios en las universidades a fines de los años sesenta. Generalmente conocida como la "Nueva Administración Pública", este movimiento tuvo su origen en las ideas de jóvenes administradores públicos en las universidades y el gobierno. Ellos no sólo reafirmaron el rechazo a la dicotomía política-administración sino también las técnicas tradicionales de la administración. Asimismo, señalaron la necesidad de considerar los valores éticos en la gestión pública y seguir una estrategia más activa en la discusión de los problemas sociales.

En texto publicado en 1949, Paul H. Appleby, cuya carrera combinó experiencias prácticas y académicas, enfatizó los vínculos entre el diseño de las políticas gubernamentales y su ejecución. Desde entonces, la perspectiva dominante ha propiciado que los estudios de administración no queden confinados a la fase de ejecución de la política pública. Por ello, los libros de texto básicos establecen: "el fondo de la administración pública es la política pública" y a "la administración pública se puede definir como la formulación, aplicación, evaluación, y modificación de la política pública".

Estudiosos contemporáneos examinan la administración pública como un componente de la estructura de toma de decisiones del gobierno, y además, discuten la vinculación desarrollada entre administración y aquellas estructuras que normalmente consideraríamos como "políticas". Estas investigaciones pretenden demostrar que aquello que aparecía antes como administrativo puede ser político en la actualidad, y aquellos que toman decisiones

administrativas lo hacen por razones políticas. Tales razones se refieren más a la protección y promoción de intereses organizacionales y sociales que a la promoción de partidos políticos.

1.2 LA DISCIPLINA

Como proceso e institución social, la administración pública nace con el gobierno. No obstante, la educación o formación de funcionarios de la administración pública es, en gran medida, una tradición de los últimos tiempos. Por otra parte, el estudio sistemático y perseverante de los medios adecuados para perfeccionar la administración pública y aumentar su grado de eficacia es de fecha aún más reciente, y va unido a ciertos fenómenos típicamente modernos, tales como el desarrollo del Estado nacional como forma política predominante y el de la ciencia como aspiración generalizada de conocimiento. 2

1.2.1 AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO NACIONAL

Durante la Edad Media, el componente básico del orden social era la familia de privilegios hereditarios, cuya estabilidad constituía la base del derecho y la autoridad. Los rangos ordenados y su transmisión hereditaria no sólo regulaban las relaciones entre las familias, sino entre ellas y el gobernante supremo. El moderno Estado nacional supone la ruptura de este vínculo entre la autoridad gubernamental y los privilegios hereditarios de las familias medievales. La característica distintiva del Estado nacional de Occidente es la separación radical de la estructura social y el ejercicio de las funciones judiciales y administrativas, de las que no pueden adueñarse testamentos privilegiados por vía hereditaria.

La política deja de ser una batalla por el reparto de las facultades supremas, para convertirse en la disputa por la distribución del producto nacional y la formulación de los planes y medidas administrativas que afectan dicha distribución. Un corolario incuestionable de la aparición del Estado nacional es el desarrollo de un cuerpo de funcionarios, cuyo reclutamiento y desempeño ejecutivo fueron obedeciendo poco a poco patrones distintos a los anteriores respecto las lealtades de parentesco, privilegios hereditarios e intereses vinculados a la propiedad.

Uno de los rasgos de todo gobierno es la ejecución de las órdenes por medio de un equipo administrativo. La designación de los funcionarios y su manera de ejecutar las órdenes diferencian las estructuras políticas patrimoniales de las modernas. En contraste con las primeras, las burocracias modernas presentan generalmente las siguientes características:

- a) Derechos y obligaciones definidos, sancionados por leyes escritas;
- b) Relaciones de autoridad sistemáticamente establecidas entre los diversos cargos;
- c) Designaciones y promociones reguladas por medio de acuerdos contractuales y basados en ellos;
- d) La capacitación técnica (o la experiencia) como condición formal del empleo;
- e) Sueldos monetarios fijos;
- f) Una separación estricta del cargo y su titular, ya que el empleado no es dueño de los "medios de administración" y no puede apropiarse del puesto;
- g) La tarea administrativa como ocupación de dedicación exclusiva.

Cada una de estas características representa una condición de empleo en la administración pública moderna. La burocratización puede concebirse como la imposición constante de estos criterios de empleo desde el siglo XIX.

Las tendencias hacia una administración impersonal se apoyan en la creencia que estima legítimas las leyes cuando hayan sido sancionadas por las autoridades competentes según criterios legales. La administración impersonal suministra la base indispensable de regularidad, imparcialidad, calculabilidad, y todos los demás rasgos positivos del orden, aunque, en ocasiones, estos beneficios derivan paradójicamente en la desatención del individuo y su condición particular. En consecuencia, el progreso de la "racionalidad formal", como lo muestra Max Weber en su Sociología del Derecho, ha estado condicionada, en varios aspectos, por los intereses de los individuos o grupos afectados. 2

1.2.2 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como campo de estudio pretendidamente sistemático y científico, la administración pública es relativamente reciente. No fue sino hasta el siglo XVIII que el cameralismo, interesado en el manejo sistemático de los asuntos del gobierno, se volvió especialidad entre los académicos alemanes de Europa occidental. En Estados Unidos, este desarrollo no tuvo lugar sino hasta las postrimerías del siglo XIX, con la publicación en 1887 del ensayo de Woodrow Wilson titulado "El estudio de la administración", considerado generalmente como punto de inicio simbólico de la ciencia de la administración pública. Desde aquellos momentos, la administración pública se convirtió en un área especializada de interés con características propias, ya sea como subcampo de la ciencia política o como disciplina académica autónoma.

La administración privada y, sobre todo, la ciencia política mantienen un estrecho parentesco con la administración pública. En gran medida, ésta creció bajo el cobijo de ellas dos. Y aunque la administración pública tomó suficiente fuerza propia para considerarla autónoma, la influencia de la ciencia política y

administración sigue vigente. Tensión unas veces creadora; otras, destructora. A la ciencia política, por ejemplo, se le atribuye –por un lado- el mérito de haber inculcado los valores democráticos y, en general, los fundamentos filosóficos y normativos entre los académicos y los practicantes de la administración pública; aunque, por otra parte, se le culpa de haber arraigado una concepción jerárquica que limita arbitrariamente “la función política y la responsabilidad moral” de la disciplina y la profesión.

La idea de que el estudio de la administración pública es suficientemente importante y autónomo como para llegar a constituir una ciencia o disciplina particular es reciente. Todavía hoy no existe consenso en torno a los objetivos, límites y alcances de la administración pública como disciplina; y su metodología ha sido considerada, en el mejor de los casos, heterodoxa. Nicolas Henry, por ejemplo, resume la historia intelectual de la disciplina como “ochenta años de incertidumbre”. La administración pública –dice otro comentarista autorizado- se encuentra como Inglaterra al término de la Segunda Guerra Mundial: “perdió un imperio y todavía no encuentra qué papel desempeñar”. Y aunque estas condiciones han sido consideradas frecuentemente una fortaleza más que una debilidad, lo cierto es que impiden proporcionar una descripción precisa y una explicación de la disciplina aceptada comúnmente.

El estudio de la administración pública comparte más la naturaleza de una ciencia “aplicada” que la de una ciencia “pura” o “básica”. La disciplina parece un conjunto de conocimientos encaminados a fines prácticos que constituyen una especie de ciencia del estudio e “instrumentación” de políticas específicas. El estudio de la administración pública es preminentemente un *problem oriented science*, es decir, una ciencia orientada a detectar y resolver problemas concretos y relevantes tomando como base instrumentos y descubrimientos de otras ciencias sociales.

En 1947, Robert Dahil cuestionó severamente el status científico de la administración pública:

Ninguna ciencia de la administración pública es posible a no ser que:

- a) el sitio de los valores normativos sea aclarado;
- b) la naturaleza del ser humano en el área de la administración pública sea mejor comprendida y su conducta más predecible;
- c) haya un conjunto de estudios comparados, de los cuales sea posible descubrir principios y generalidades que trasciendan las fronteras nacionales y las experiencias históricas particulares.

La administración pública, como la sociología, puede ser ciencia comprometida, entonces, con la elaboración de “leyes de subfunción” y sistemas axiomáticos deductivos. En esto último no debemos ser pretensiosos pues para que se desarrolle plenamente una teoría científica basada en axiomas parece necesaria la imposición de controles experimentales, lo que parece imposible en cualquier ciencia humana. El único sentido de “leyes sociales o administrativas” está en lo que Karl Mannheim llamó, siguiendo a John Stuart Mill, principios media que podemos descubrir, o si se prefiere, construir, para una estructura social o administrativa en una época o momento específicos.

A primera vista, se distinguen tres grandes tradiciones intelectuales en el estudio de la administración pública: primero, la tradición europea continental con énfasis en los aspectos jurídicos del ejercicio del poder público; segundo, la tradición pragmática británica alimentada por la historia y la filosofía; y en tercer lugar, la tradición norteamericana con marcadas pretensiones científicas y un conjunto de principios normativos plenamente articulado.

Estas tradiciones tienen rasgos comunes. Quizá lo que más las acerca son el conjunto de ideas fundadoras emanadas de los escritos de Max Weber. Hay acuerdos básicos, por ejemplo, el análisis clásico de la burocracia. Todas ellas coinciden en considerarla un cuerpo social altamente jerarquizado, disciplinado y especializado, el cual está financiado por los fondos que genera un sistema tributario productivo y estable. En la práctica, la administración pública se aboca a la administración del gobierno, y la tarea de la disciplina consiste en describir este proceso, explicarlo y, sólo después, promover su eficacia.

Tradicionalmente, las preocupaciones de la disciplina en Estados Unidos han tenido connotaciones prácticas: combatir la corrupción y deshonestidad de quienes integran la administración pública; encauzar esfuerzos hacia una burocracia políticamente responsable, cuyo comportamiento se apegue, cada vez más, a consideraciones legales; delinear con precisión los límites estructurales y funcionales de las diversas instancias públicas; y el perfeccionamiento continuo de la competencia burocrática.

Durante los últimos veinte años, la disciplina ha sufrido cambios espectaculares que han restado influencia a los enfoques tradicionales. Quizás la metamorfosis de la disciplina haya resultado, en gran parte, del relevo ideológico al que estuvo sujeto el keynesianismo y, más recientemente, a la franca reversión en la evolución del gasto y empleo público en la mayoría de las naciones occidentales. Por otra parte, varias especialidades tomaron la iniciativa en varias áreas particulares de la acción pública tales como la planificación urbana, política educativa y salud pública (por mencionar las evidentes), para reservar a la administración pública el tratamiento de cuestiones genéricas.

Durante las últimas dos o tres décadas pueden señalarse tentativamente seis tipos de desarrollos teóricos: el análisis de “políticas” (policy approach), la sociología organizacional, el análisis neomarxista del Estado, el enfoque crítico-filosófico, la noción de gestión pública y la orientación de “elección pública” (public choice). 2

1.2.2.1 ANÁLISIS DE POLÍTICAS

El análisis de “políticas” centra su atención en los programas públicos – su proceso formativo, atributos y resultados- independientemente de su contexto institucional. Como especialidad, las *policy sciences* emergieron por varias de las mismas razones que motivaron “a la administración pública a apartarse de la ciencia política, particularmente la creencia –compartida por varios científicos políticos- de que su campo está más interesado por la ciencia que por la política. La corriente de las “ciencias de la política” sigue dos líneas generales. En primer lugar, sus propósitos obedecen a criterios profesionales para la depuración de la política pública mediante el perfeccionamiento de técnicas analíticas. Aquí, las “ciencias de la política” representan una actividad teórica que produce conocimiento relevante y útil para la toma de decisiones del gobierno. En la búsqueda de una gestión de gobierno más informada, razonada y eficaz se incorporaron sofisticados avances del análisis matemático, teoría de sistemas, informática, microeconomía, teoría de decisiones y organizaciones, economía del bienestar (análisis costo-beneficio); bajo la concepción del gobierno como un actor racional que reconoce y trata de superar los límites y restricciones (informativos, políticos, económicos, legales) que pesan en sus elecciones públicas.

La segunda tendencia es académica y se ocupa de elaborar descripciones, explicaciones y predicciones más completas de su dinámica.

Gran parte de los trabajos más recientes ha consistido esencialmente en la elaboración de modelos del comportamiento burocrático. Estos trabajos han llegado a conclusiones conservadoras en cuanto al altruismo, racionalidad e imaginación de los actores políticos en la toma de decisiones. En esta dimensión, el campo de la política pública parece dividido en áreas cada vez más diferenciadas. La primera es la sustantiva, aquella concerniente a áreas como la ecología, bienestar social, educación o energéticos, la cual presenta generalmente estudios sobre la "política de..."; la segunda es la teórico-metodológica la cual comprende tres corrientes: economía política, teoría de la organización, evaluación y puesta en marcha de programas.

Durante los años setentas y ochentas, las policy sciences lograron consolidarse a partir de las críticas al Estado Benefactor. La búsqueda de racionalidad en el gobierno significó para esta nueva perspectiva, liberarlo de sus compromisos y criterios particularistas y devolverle su sentido y obligación "públicos". Desde este punto de vista, política pública y política gubernamental no coinciden necesariamente. Muchas políticas gubernamentales (que se llaman "públicas", según criterios formales) carecían de carácter público ya que sus efectos no beneficiaban al conjunto sino a ciertos grupos con exclusión de otros.

Al mirar los cuarenta años del desarrollo de la disciplina de política pública, puede advertirse que su divisa es la racionalidad y publicidad de las acciones gubernamentales. "Este es el reclamo esencial y la postura teórico-metodológica básica." Su programa de investigación ha sido enunciado por Harold D. A.Lasswell: se trata de lograr "el conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política".

La complejidad de la acción de gobernar en condiciones políticas de pluralidad, autonomía e interdependencia plantea el problema de cómo utilizar

nuestros recursos intelectuales con la más sabia economía, cómo aumentar la función inteligencia para aumentar la racionalidad de la política, cómo lograr que los hechos y sus interpretaciones tengan una mayor incidencia en el proceso de toma de decisiones. Las ciencias de política pueden ser consideradas como disciplinas interesadas en la explicación del policy-making y policy-executing, interesadas en reunir datos y ofrecer interpretaciones relevantes para los problemas políticos existentes en un momento dado.

En tanto "ciencia social aplicada", acaso "tecnología político-administrativa", supone y exige, con mayor razón, la empresa teórica de la ciencia social pura, la que sea orientada a la explicación de los hechos sociales, "sin intención de atender a los requerimientos cognoscitivos del gobierno en turno".

Con la utilización de este enfoque, la administración pública examina la racionalidad (eficacia-eficiencia) de todo el arco del proceso decisorio: de la formulación a la puesta en práctica de la política. Lo cual requiere análisis de medios y fines, decisiones y gestiones, cálculos políticos, estimaciones económicas y procedimientos administrativos. El análisis de política pública puede aportar a la administración pública, su hermana mayor y superior, esta visión sintética del proceso de gobierno.

Hoy se ha afianzado la idea político-administrativa de que los problemas públicos difieren los unos de los otros, poseen su propia especificidad y, por tanto, que las políticas para su tratamiento y atención deben ser también específicas en sus instrumentos, modos, procedimientos, agentes y tiempo. Esta actitud favorable a un gobierno por asuntos, por temas concretos que capta la singularidad de los problemas y diseña opciones de acción ajustadas, peculiares, es el espíritu que anima el análisis de la política pública. Asumir la pluralidad, la complejidad, la autonomía, la diferencia cultural, social y política

de México conlleva asumir un estilo y patrón de gobierno diferenciado, idiosincrático. El pluralismo político deviene pluralidad de políticas. Este es el estilo administrativo de la democracia.

Para algunos críticos, sin embargo, el análisis de políticas ha fracasado en demostrar algunos de sus supuestos, a pesar de ser deseable la racionalidad como piedra de toque que guíe el estudio. La orientación académica de esta corriente ha sido considerada también una glorificación de la política burocrática, y causa desconfianza por carecer de una dimensión para el análisis constitucional.

El estudio de la política pública tiene que ir más allá de analizar las consecuencias de diferentes medidas de política, actuales y potenciales, y tiene también que considerar los requisitos institucionales y constitucionales para producir políticas que apoyen la sociedad libre que promete el orden constitucional.

Además, se dice, la perspectiva de la política no suministra una "explicación real de dónde provienen las ideas de políticas, cómo se vuelven dominantes y cómo están sujetas a modificarse". Tampoco se ha desarrollado de manera sistemática una explicación del éxito o fracaso de algunos programas, e incluso no proporciona una definición aceptable de lo que constituye "éxito" o "fracaso". El afán empírico, además, ha provocado frecuentemente confusiones entre lo que se desea estudiar y los métodos sugeridos para hacerlo. Muchas preguntas, además, exigen un conocimiento histórico y un estilo de reflexión psicológica en que los analistas no parecen estar debidamente acreditados.

La política pública en su modalidad sustantiva no parece ser un vehículo adecuado para jornadas largas. Ni constituye, como se ha señalado, un

sustituto de la administración pública. En sus versiones más radicales, este tipo de estudios corre el peligro de acercarse a la "practicidad liberal", como llamó Wright Mills al tipo de investigación que suele derivar en la recolección y acumulación de una serie de datos y detalles de la realidad y su ambiente, que terminan por tener escasa relación entre sí y ser poco significativos. Igualmente, la ausencia de consideraciones históricas en los estudios de políticas puede oscurecer la distinción entre conocimiento cierto y conocimiento importante. 2

1.2.2.2 TEORÍA ORGANIZACIONAL

Aun cuando los muevan intereses comunes, los teóricos se han desplazado dentro de un amplio espectro en sus aproximaciones para desarrollar las teorías de las organizaciones públicas. Los aportes provienen de los científicos sociales en general, aunque un pequeño grupo se identifica a sí mismo como los teóricos de la administración pública.

Un aporte, particularmente estimado durante los setenta, procedió de la sociología organizacional, la cual ofreció explicaciones de la estructura y el comportamiento de las organizaciones formales. A ojos de sus exponentes, la administración pública tradicional es meramente teoría weberiana normativa, que debe considerarse parte de un trabajo mayor, orientado a la ciencia de las organizaciones. En los sesentas y setentas, surgió la teoría de la "contingencia" la cual buscaba vincular el estudio de estructuras organizacionales a cuestiones tales como tamaño, tecnología o ambiente por medio de la utilización de medidas cuantitativas y análisis de regresiones. Esta teoría se convirtió, por algún tiempo, en el paradigma dominante de la sociología organizacional.

Varios teóricos identificados con los campo de la administración pública han contribuido efectivamente a la teoría organizacional mientras que otros se han dedicado a adaptar modelos de la teoría de la organización a las organizaciones públicas. Michael Cohen ha discutido la influencia de diversas submetas conflictivas en la búsqueda de la organización por la eficacia, mientras Richard W. Scholl ha propuesto una alternativa a la meta ideal de la organización en lo que él llama el "modelo político". Otros enfoques han enfatizado el factor psicológico. Además, la atención en el desarrollo y la operación de las redes interorganizacionales se ha incrementado.

Los estudios sobre el papel político de las organizaciones públicas incluyen dos importantes aproximaciones generales a la teoría de la administración pública. El trabajo de Charles T. Goosell es un análisis polémico de la burocracia pública con importantes implicaciones teóricas. (varios 1983). La investigación responde a los ataques recientes a la burocracia pública tanto por políticos como por académicos. Según Goodsell la burocracia pública, a pesar de sus admitidas debilidades, desempeña varias funciones esenciales y está lejos de ser lo opresiva con sus miembros y clientes de lo que aseguran sus críticos.

El texto de Guy Peters se distingue de otros de la misma clase porque arguye, en primer término, que la administración pública es "parte integral del proceso político" y que la dicotomía tradicional entre política y administración se ha erosionado y seguirá erosionándose mientras la burocracia pública siga desempeñando un papel tan amplio en el proceso de la política pública. En segundo lugar, Peters arguye con fuerza a favor de un acercamiento comparativo a la administración pública, una noción casi inexistente en tratamientos similares.

Varios trabajos muestran una actitud crítica frente a los efectos de las organizaciones en la sociedad. Otros textos son análisis sofisticados sobre los métodos que evalúan el desempeño de las organizaciones. (Harmon y Mayer 1986). Robert T. Golembiewski continúa su análisis sobre las organizaciones ahora en el renglón de las relaciones entre la burocracia y la democracia. Golembiewski argumenta por una democracia dentro y a través de la organización.

Actualmente varios trabajos de esta corriente han perdido lustre. Entre otras razones, su intento por relacionar la “dinámica estructural” a conductas contingentes no tuvo resultados concluyentes. Otros críticos argumentan que la metodología de algunas de las investigaciones más importantes excluye los símbolos y la organización global del poder. 2

1.2.2.3 TEORÍA NEOMARXISTA DEL ESTADO

Tradicionalmente, la administración pública ha tenido una relación moderada con el marxismo, especialmente porque esta corriente poco tiene que decir de la burocracia o el suministro de los servicios públicos –o, en todo caso, había que inferir sus indicaciones de grandes abstracciones-. Sin embargo, las elaboraciones más detalladas de los neomarxistas sobre la estructura y el funcionamiento de las instituciones estatales han logrado avances en el desarrollo de esta aproximación teórica a la administración pública.

Un desarrollo importante dentro de esta corriente fue el estudio de la tesis “dual” de James O’Connor –emparentada con la del alemán Claus Offe– según la cual el Estado contemporáneo enfrenta presiones contradictorias en su papel promotor de la acumulación de capital, al mismo tiempo que agente

legitimador del sistema político. Escritos como este inauguraron una nueva relación de temas que condujo a realizar análisis más detallados sobre las burocracias públicas y sus instituciones.

Aparentemente, el análisis neomarxista tiene el atractivo de ofrecer explicaciones más completas y penetrantes de las instituciones y procesos de la administración pública que aquellas ensayadas por la teoría pública administrativa tradicional, en su búsqueda de colocar todas las variables en su contexto de "fuerzas sociales fundamentales"; aunque esto vaya en detrimento de su "aplicabilidad" o su "propuesta" práctica", sólo imaginable en escenarios hipotéticos extremos. Por demás, son bien conocidas las objeciones en torno a su determinismo y vicios teleológicos, el economicismo que resulta de su "materialismo histórico" y, en fin, de las complicaciones referentes a la verificación de sus juicios. Quizá su impedimento mayor, al operar en el terreno de la administración pública, se desprenda de algunas dificultades –quizá insalvables- por reconciliar la teoría general con la pluralidad y la especificidad de la realidad y la historia.

Varias de estas observaciones, sin embargo, no son aplicables a algunos marxistas heterodoxos que han empeñado su esfuerzo en la delimitación de una teoría crítica de la administración pública. En el trabajo de Robert T. Denhardt, basado en los trabajos de la Escuela de Frankfurt, la autorreflexión y la autocrítica de parte del administrador se convierten en elementos centrales para las transformaciones organizacionales. Igualmente, John Forester ha aplicado las aportaciones de Jürgen Habermas sobre la teoría comunicativa al trabajo de los planificadores y administradores, enfatizando la contribución del administrador para ampliar el discurso público en la sociedad caracterizada por la distorsión sistemática de los patrones comunicativos. Forester también ha aplicado esta perspectiva al análisis de la racionalidad administrativa. 2

1.2.2.4 ENFOQUE FILOSÓFICO-CRÍTICO

Para esta tradición, el papel de los administradores públicos en el proceso gubernamental es una cuestión central; por lo que la obligación y la responsabilidad políticas se consideran esenciales. En casi todos los casos, los valores, intenciones y actos del administrador individual son vistos como la base para comprender y alterar los patrones de funcionamiento de la acción administrativa. Michael M. Harmon y Richard T. Mayer resumen buena parte de este trabajo con su comentario: "el papel de la administración pública es mediar, no meramente juzgar o resolver problemas esto requiere de una educación moral en varios sentidos". Entre estos trabajos, varios provienen del movimiento "Nueva Administración Pública" de los tempranos setentas, por lo que temas sobre ética y ciudadanía son examinados generalmente desde una perspectiva desinhibida, valorativa y crítica.

En primer momento, la corriente de la "Nueva Administración Pública" abanderó valores tales como la igualdad y la justicia en la administración pública. Según sus integrantes, los administradores públicos no debían representar meros instrumentos y obedecer aquello que los políticos establecieran. Sin embargo, éste fue un movimiento efímero y sus doctrinas pronto se consideraron fórmulas de un movimiento elitista, políticamente irresponsable. No obstante, la administración pública tradicional fue un punto de partida adecuado para el examen moral y filosófico de los dilemas enfrentados por los administradores públicos como individuos. Así, la década de los setentas fue una "década ética" de la administración pública en la que la filosofía política extendió su presencia en el campo. Esta escuela parece menos vulnerable a la crítica que la orientación de la "Nueva Administración Pública";

representa, a su modo, el regreso al añejo acento filosófico que alguna vez acompañó a la disciplina.

En los ochenta varios trabajos han continuado analizando los asuntos morales y éticos inmersos en el campo de la administración pública. En un ensayo ambicioso, Louis C. Gawthorp sugiere que el propósito preeminente de la administración pública es el mantenimiento y la ampliación de una perspectiva ética que inspire la innovación administrativa, la creatividad y, al mismo tiempo, facilite la integración y convergencia de los valores sociales. (varios 1984). En dos libros recientes John Rohr ha contribuido a la comprensión de la ética del servicio público. Rohr argumenta que el problema ético fundamental que enfrentan los administradores públicos es el implicado en el ejercicio de la autoridad discrecional, un problema que puede solucionarse a través de un entendimiento preciso de los valores del régimen.

Más recientemente, Rohr realiza un análisis objetivo y detallado de la legitimidad institucional del Estado administrativo como preludio de una teoría normativa de la administración pública en un contexto institucional. Rohr contempla las agencias del gobierno subordinadas a las tres ramas del gobierno aunque capaces de balancear los diversos intereses ahí expresados. Los administradores públicos, actores clave para lograr este equilibrio pluralista, cobran importancia por "su poder discrecional para mantener el avance constitucional de poderes en apoyo de los derechos individuales". Partidario de la misma orientación pluralista de Rohr, Douglas Yates busca mecanismos de control político sobre la burocracia que, sin minar los esfuerzos para la eficiencia, proporcionen una revisión pública de las actividades administrativas.

Durante la década pasada, gran parte de las investigaciones inscritas en esta corriente comparten el interés de contemplar las cuestiones políticas y organizacionales desde la perspectiva de aquellos involucrados en el proceso

administrativo. Estos trabajos están basados más en la experiencia de los autores, que en el manejo de datos estadísticos o modelos teóricos. Según observadores especializados, estos trabajos parecen representar una ortodoxia emergente en la teoría de la administración pública comparten una obligación moral con los practicantes en las organizaciones públicas”.

Parece que esta perspectiva tiene un futuro promisorio en la administración pública aunque enfrenta varios apuros en relación con la presencia de escalas de valores opuestas y la depuración de un aparato conceptual que no parece aún lo bastante afinado para desplazarse con soltura en todas las direcciones de la disciplina. 2

1.2.2.5 GESTIÓN PÚBLICA

Una de las razones concluyentes para que la administración pública tradicional pierda su hegemonía, es el asentimiento logrado por la teoría y práctica del enfoque de gestión pública, basado en las experiencias de las empresas privadas. Al enfoque se le ha caracterizado como “la unión del marco normativo de la administración pública tradicional con la orientación instrumental de la gestión privada”, en el supuesto de que la administración pública se alimenta del rigor de la añeja tradición de la administración privada norteamericana.

Desde los setentas hasta el presente, varias decenas de libros y artículos han aparecido sobre gestión pública. Esto responde a la exigencia de conocer la utilidad de este enfoque en la administración pública. La demanda está basada en una crítica a los campos de la administración pública tradicional, la política pública y la administración general, según la cual “la literatura sobre administración pública ha sido rico en información pero de bajo nivel,

sumamente discursiva y especulativa, demasiado preocupada por cuestiones generales ético-normativas que dan las líneas rectoras para los administradores de las organizaciones pública"... Asimismo, los indicadores de esta orientación consideran que la literatura sobre política pública se ha ocupado desproporcionadamente de decisiones "de política" junto con las prácticas de los administradores en esos procesos. Las organizaciones son frecuentemente tratadas como "cajas negras" en la literatura de la política pública. El enfoque ha gozado de gran aceptación –más que ningún otro- entre los practicantes actuales quienes comparten las críticas mencionadas. Hoy las jerarquías más altas de las burocracias públicas miran el modelo ejecutivo privado como el más prometedor y viable.

Aún cuando varias de las sugerencias de la gestión administrativa han sido fructíferas al aplicarse en el sector público (entre el legado valioso de la Business Administration en la disciplina, puede mencionarse la evaluación de proyectos, que introdujo los criterios de la eficiencia y la eficacia en la tarea burocrática. Asociado con lo anterior, también han sido adoptados algunos métodos presupuestarios), la literatura no ha prestado todavía suficiente atención a las características únicas que impone el marco gubernamental de la gestión pública. Estas incluyen influencias institucionales y políticas, multiplicidad de autoridades involucradas en la toma de decisiones, ausencia de líneas centrales en los criterios de desempeño, así como la falta de un soporte exclusivo en el cual fundar consideraciones éticas. Varios problemas subsisten hasta ahora para conciliar con el ámbito público diversos legados de la administración empresarial privada. Algunos ejemplos: las técnicas de control y evaluación, el crecimiento de los mandos intermedios, el pago por desempeño o tarea, entre otros, los cuales han sido ya abandonados para adoptar de nuevo formulas tradicionales como control integral –aquel que opera sobre todos los elementos y durante todos los momentos del proyecto- o por insumos, más que por productos o resultados finales.

Este enfoque ha sido criticado, además, por su incapacidad para generar un conjunto de principios normativos para organizar los servicios públicos, que hayan sido contruidos a base del estudio acumulativo de casos, capaces de señalar bajo que circunstancias debe preferirse el principio A antes que los principios B, C o D. Este enfoque no ha ido más allá –se afirma- de coleccionar algunos proverbios que se revelan, además, frecuentemente incompatibles entre sí –aquellas simplificaciones de las que tanto se quejó, en su momento, Herbert Simon-. Por ello, muchas de las patologías que presenta actualmente la política pública derivan de la aplicación indiscriminada de tecnología privada a procesos públicos. En esa medida, y a pesar de su popularidad, este enfoque está lejos aún de aventajar intelectualmente la teoría ortodoxa. Para David Hart y William G. Scott, el campo de la administración pública tiene que librarse de su dependencia de los valores de la gestión privada y desarrollar tanto una filosofía como una concepción para la educación del servicio público que enfatice las fortalezas y peculiaridades de la administración pública. Desde su punto de vista, “la administración pública no es un tipo de tecnología, sino una especie de tentativa o empeño moral”. 2

1.2.2.6 ELECCIÓN PÚBLICA

Como se mostró anteriormente, el atraso intelectual de la administración pública consistía en que carecía de proposiciones con las cuales fuera posible razonar a priori (“bajo qué circunstancias...” las burocracias pueden tener mejor desempeño que otros arreglos institucionales). Esta carencia la expuso a los ataques de la escuela de la “elección pública”. Desde los cincuentas, los economistas –sobre todo los norteamericanos- redescubrieron la economía institucional, lo que generó una teoría de la administración pública que contradice numerosas tesis de la teoría ortodoxa. En lugar de las rectas

tradicionales para un mejor gobierno, los argumentos conducen a preferir la elección del consumidor más que el monopolio del productor; la pequeña escala en lugar de la gran escala; la provisión de servicios por medio de organizaciones distintas a las de la burocracia pública clásica; y servicios financiados con recursos de los individuos, más que a través de asignaciones de un fondo presupuestario común. La primera contribución a la teoría moderna de la elección pública es la obra *The Calculus of Consent* de James M. Buchanan y Gordon Tullock, publicada en 1962. Un impulso importante que contribuyó al desarrollo de este enfoque fue la impugnación de Vincent Ostrom a la ortodoxia Weber-Wilson.

La elección pública es una perspectiva acerca de la política que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas en la toma de decisiones públicas o colectivas. Para alcanzar tal perspectiva de la política, se requiere una aproximación particular a la economía.

Hay dos aspectos separados y bien diferenciados de los elementos de la perspectiva de la elección pública. El primer aspecto es una aproximación generalizada de las "catálisis" (ciencia de los intercambios) a la economía. El segundo es el postulado más familiar de *homo economicus* acerca del comportamiento individual.

En la medida en que el intercambio voluntario entre personas se valora positivamente mientras que la coerción se valora en términos negativos, "surge la implicación de que es deseable la sustitución de lo último por lo primero, suponiendo, claro está, que dicha sustitución sea tecnológicamente factible y que los recursos empleados no sean prohibitivos". Esta implicación es el resorte preceptivo que explica la propensión que tienen los economistas de esta corriente a favorecer las fórmulas del mercado cada vez que ello sea

factible, y a inclinarse por la descentralización de la autoridad política en las situaciones apropiadas.

El segundo componente de la perspectiva –además de la noción del intercambio- es el postulado del comportamiento comúnmente llamado como del homo economicus: los individuos son inscritos en un modelo donde su comportamiento se dirige a optimizar utilidades subjetivas ante las restricciones que enfrentan. Cuando el análisis quiera ser operativo será necesario establecer códigos específicos a las funciones de utilidad. “Se hace necesario modelar a los individuos como entes que persiguen sus propios intereses personales, estrechamente definidos en términos de posiciones netas de riqueza, mensurables, tanto predecibles como esperadas”. Resumidamente, esta teoría describe al político como un representante elegido que encarna la función de utilidad social de sus electores. El burócrata, por su parte, es el agente que pone en práctica las políticas gubernamentales.

Aunque ambos actores no guían su conducta por la maximización de ganancias, ello no implica un comportamiento irracional. Tanto el político como el burócrata optimizan beneficios, aunque su función de utilidad es diferente a la del empresario; mientras el político maximiza poder, el burócrata optimiza el presupuesto que se le asigna.

Sólo cuando el postulado del homo economicus del comportamiento humano se combina con el paradigma de la política como intercambio surge una “teoría económica de la política”. Dentro de la perspectiva de la elección pública, los trabajos acerca de la teoría de la burocracia y el comportamiento burocrático han enfatizado el elemento economicus, mientras que los trabajos acerca del análisis constitucional se han apoyado más sobre el paradigma de la política como intercambio.

La perspectiva de las elecciones públicas apunta las fallas en determinar las fuentes de ineficiencia (en la asignación de recursos, sobre todo) de las burocracias públicas. Ello enfatiza, desde un punto de vista económico, las desventajas de algunas clases de monopolios públicos y demuestra la inconsistencia lógica en la justificación de la provisión pública en algunas áreas.

En relación a la operación actual de aquellas instituciones que son llamadas "Estado Benefactor", el mensaje central de esta perspectiva es que su sobrevivencia dependerá del patrón de costos y ganancias que sus diferentes cursos de conducta ofrezcan.

Por otro lado, James March y Johan Olsen cuestionan el formalismo de la literatura de la elección pública por "basarse en prejuicios empiricistas" 2

1.3.1 LOS DESAFIOS DE LA GESTION PUBLICA

Tomando en cuenta que las realidades del Estado se inscriben en situaciones de cambio, tanto el gobierno como la administración pública en cuanto instituciones encargadas de materializar su acción en la sociedad, deben revisar las capacidades de gestión que tienen.

Lo importante en los gobiernos no es tan sólo lo que realizan, sino como lo realizan, cuánto cuesta y que beneficio reciben los ciudadanos. En lo que se refiere a la administración pública, es importante considerar cual es la situación real de su sistema de gestión, como contribuye a su progreso social, que puede aportar para traducir en hechos proyectos de vida y cuál es su capacidad de respuesta en términos de oportunidad y eficacia.

En este sentido, la gestión pública es el centro fundamental para ubicar la relación del gobierno con los ciudadanos. Y como está a cargo de la administración pública, se constituye en el punto básico del proceso de gobierno.

La gestión pública no es el conjunto de procedimientos que se definen *a priori* para alcanzar las metas propuestas, sino un sistema de realizaciones externas externas, de aptitudes acreditadas, de políticas definidas y de recursos utilizados para dar vida y consistencia a las decisiones que tienen a cargo tanto el gobierno como la administración pública. Es también un sistema de comunicación, interlocución, atención y solución de problemas públicos influido por la relación compleja de los ciudadanos con el Estado. Por eso, la gestión pública trasciende la clásica e insuficiente noción de que a través de ella se "administran recursos". Esto, además de impreciso, empobrece el sentido y fines del gobierno y contribuye a la desvaloración de la administración pública al confinarla a un perfil operativo y burocrático.

Lo importante en tiempos de reto mayúsculo es que la gestión pública sea ubicada en el contexto de la acción del gobierno y en el ámbito de lo que corresponde a la administración pública. De este modo, el gobierno es un sistema de instituciones que tienen como objetivo generar y dar vigencia a normas públicas, para dar una dirección común a los individuos, grupos y organizaciones, preservar el bien común y coordinar los esfuerzos privados y públicos hacia la consecución de metas colectivas.

Mientras que la administración pública es la actividad encargada de crear, reproducir, transformar y desarrollar la vida de la sociedad, procurando ventajas útiles y productivas para ella. Es también la institución que se encarga de propiciar el bienestar social e individual, de atenuar la indigencia y de evitar

que la improductividad social se erija en un mal público que pueda trastocar el orden civil y político.

Por eso la gestión pública del Estado contemporáneo tiene que contextualizarse desde una óptica distinta. La etapa de los sistemas cerrados de gestión o tienen cabida en un mundo orientado por la publicación del poder. Los secretos a la manera de camarillas o cotos de poder burocrático son permeados por la influencia de la opinión pública. Las decisiones de candileja o de faros institucionales son reemplazados por el vigor y la presión de las agrupaciones ciudadanas.

Las cajas negras en cuanto a la adopción de las decisiones públicas no son aconsejables para conducir la sociedad. Hoy la gestión pública se encuentra en el debate de la vida ciudadana y en la deliberación de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales. La gestión pública enfrenta retos que tienen su origen en la diversidad de públicos que le demandan soluciones a problemas específicos. Antes la gestión pública se desenvolvía frente a públicos masivos y anónimos.

Hoy atiende públicos con la categoría de ciudadanos que son de carne y hueso. Antiguamente la gestión pública elaboraba decisiones, políticas y formatos únicos para la atención nacional de problemas regionales, municipales, estatales y comunitarios. Hoy tiene que reconvertir objetivos para identificar contrastes, desigualdades y públicos diversos que exigen trato de ciudadanos, no de mero símbolo.

Los públicos que la gestión pública atiende son demandantes, politizados, informados y contestatarios. No son públicos silenciosos, pasivos e indiferentes. Son cada vez más activos, organizados y emprendedores. No aceptan explicaciones convencionales, evasivas reiteradas, ineficiencias sin

explicación o insuficiencias recurrentes por parte de la acción gubernamental. Reclaman la apertura de las instituciones estatales y gubernamentales, lo cual obliga a introducir cambios que den sustento a un eficaz sustento de redes.

Los públicos de la sociedad contemporánea reclaman resultados satisfactorios y tangibles. Reclaman al gobierno responsabilidad en la utilización de los recursos públicos. Reclaman que la acción gubernamental sea consistente, previsor y apta para desarrollarse en situaciones imprevistas. No aceptan que el gobierno invoque argumentos para no conseguir resultados prometidos. Cuestionan el discurso que se traduce en catalogo de buenos deseos y solicitan cuentas claras cuando se incumplen los objetivos.

La gestión pública enfrenta nuevos y viejos problemas. Unos y otros reclaman atención y solución efectiva. Unos y otros se ausentan de la agenda del gobierno. Forman parte de la vida misma del gobierno. Para tal situación, la gestión pública tiene que ser fructifera, no rutinaria ni inercial.

Una gestión pública moderna no se estaciona en sus éxitos pasados, sino que aborda continuamente problemas de ayer y hoy. Una gestión pública moderna es aquella que se adapta con perspectiva de cambio a las transformaciones de la sociedad y coadyuva a que el gobierno mejore sus sistemas de aptitudes institucionales para responder con creces a la vida pública. Una gestión pública moderna trasciende la fase técnica de su funcionamiento y adopta para su realización estrategias de cambio institucional. Además mejora sus rendimientos y desempeño si su contexto es receptivo a los progresos tecnológicos.

El mayor reto de la gestión pública se da en los marcos institucionales de la democracia. Es sabido que en la democracia tienen cabida opciones plurales. Esto implica que la acción de gobierno sustentada en la gestión

pública toma en cuenta consensos y disensos. En la democracia moderna y debido a los valores de la vida pública, nadie queda formalmente excluido. Por tanto, las demandas, problemas y necesidades sociales compiten entre sí para atraer la atención del gobierno. En este sentido, la gestión pública tiene que ser idónea para contribuir a que la agenda del gobierno sea un catalizador de las demandas ciudadanas y un medio útil para que la lucha de los opuestos no sea tensionada.

Para situaciones de cambio constante y contextos cada vez más interdependientes y complejos, la gestión pública tiene que reinventarse. Esto significa que su naturaleza pragmática, sus elementos conceptuales y su aplicación metodológica deben revalorarse para no caer en la conducta de los parches y los remiendos, es decir, no pretender resolver problemas viejos y nuevos como sino hubiese distinción entre unos y otros.

Los parches y remiendos son una fórmula que omite los cambios institucionales y las transformaciones de la sociedad. Su postulado es que lo nuevo y lo viejo pueden abordarse con los mismos criterios, medios técnicas y procedimientos. A veces se elude que los hechos sociales, económicos y administrativos tienen raíz social, política y pública, dando preferencia a la visión introspectiva del quehacer gubernamental.

Diríase que desde este ángulo, la gestión pública se circunscribe a una parcelación de la realidad, dejando de lado factores contextuales. Su cosmovisión de los problemas en consecuencia, es incompleta, con el riesgo de formular y ejecutar decisiones también insuficientes. En aras de la eficiencia y la eficacia formales se cae en una postura sinóptica, la cual se caracteriza porque la pulcritud del procedimiento, la inferencia de los valores y la asignación de los recursos se rige por cánones prescritos y por la racionalidad a priori.

La postura sinóptica es producto de la cultura formalista de las instituciones; de tener más confianza en los medios de acción, sin conectarlos con los fines de las organizaciones públicas. Es producto de la formulación de planes, programas y políticas consideradas en sí, y no a partir de elementos empíricos y factuales. Es producto de considerar que el mundo de la eficiencia es posible identificarlos fundamentalmente con valores numéricos absolutos, donde la posibilidad de error no es considerada. Es producto de confiar en que la racionalidad exhaustiva se consigue si todo plan es el resultado de un cálculo detallado y preciso.

En este caso, la gestión pública inscrita en el patrón de lo sinóptico utiliza elementos convencionales como criterios de verdad, llegando a asilar no tan sólo analíticamente, sino en la realidad los problemas a solucionar. Omite a la vez los valores de las organizaciones públicas dando énfasis a la racionalidad exhaustiva.

Traza líneas de acción no a partir de opciones, sino de tener confianza en que la alternativa seleccionada es la correcta. No destaca tampoco las relaciones de conflicto y cooperación que están presentes en las organizaciones públicas y los mismos son reducidos a criterios marginales.

Más aún: formula argumentaciones omnicomprehsivas para dar cauce a la racionalidad exhaustiva. Esta se refiere al propósito de incluir en una política o políticas los elementos más completos de un problema, considerando que nada importante se deja de lado y que, por tanto, es posible aspirar a la obtención de resultados predeterminados con eficacia plena.

En la lógica sinóptica la gestión pública es un fetiche hasta llegar a su sacralización. Los valores que postula se fincan en que no es necesaria la

relación entre objetivo y decisión. Si hubiese fallas de diseño o ejecución se afirma que los objetivos no se cumplieron pero no se indaga si había otra opción mejor para cumplirlos.

La relación dada entre la decisión y el objetivo es formal no empírica. En consecuencia, la gestión es postulada por sus ventajas *a priori*, no por sus capacidades actuales. Diríase que el idealismo gubernamental y administrativo es preferido al realismo de los hechos dados en los cuales hay presiones, bloqueos, preferencias y partidarismos y negociaciones.

En la lógica sinóptica de la gestión pública las decisiones son altamente racionales y las irracionalidades no tienen cabida como elementos perturbadores de la vida institucional. Las decisiones se estructuran con apego a la racionalidad exhaustiva en la cual los errores no se consideran de manera relevante.

Ante las limitaciones de la lógica sinóptica, la gestión pública solo conserva a las instituciones. Lo básico en estas es su conservación y desarrollo. Para ello es necesario que la gestión pública sea reinventada por el lado de la lógica antisinóptica. Las organizaciones públicas son creación artificial y en las mismas conviven individuos y grupos, así como relaciones formales e informales.

La formulación y ejecución de las políticas tiene que contextuarse tomando en cuenta pros y contras; consensos y disensos; conflicto y cooperación; formulación y reformulación de políticas, planes y proyectos, así como la visión cronológica y no cronológica de los problemas.

En la lógica antisinóptica de la gestión pública los cánones de la prescripción no garantizan la secuencia de las decisiones ni el cumplimiento

férreo ni automático de los objetivos. Los problemas se vislumbran como punto de partida para trabajar con indicadores realistas costos resultados y eficiencia. No hay lugar para la formalización o modelización excesivas, las cuales crean una cortina de humo que impide observar la realidad institucional con sus ventajas o desventajas.

Tampoco se incorpora lo convencional como método de trabajo, sino que se toma en cuenta la realidad fáctica como fuente de información clave para el análisis estratégico de las políticas. Se trabaja con categorías que permiten explorar realidades, analizar problemas y ordenar variables por tipo de situaciones.

El esfuerzo se orienta a sistematizar y depurar puntos claves que inciden en la formulación y ejecución de las políticas. Las conjeturas y las refutaciones son algunas categorías que permiten el abordaje de los problemas de manera flexible. Otras categorías son el método del ensayo y error, que por su alcance heurístico, puede construir un sistema de aprendizaje para aprovechar aciertos y evitar errores.

La lógica antisinóptica da un impulso más amplio a los valores de la praxiología. Esto es, lo conceptual y lo práctico se armonizan para categorizar con mayor realismo las situaciones o problemas públicos. Una ventaja de la lógica antisinóptica es que da importancia al contexto de las organizaciones públicas.

Es el contexto uno de los elementos centrales para identificar la conducta de las organizaciones. En efecto el orden establecido, los valores proclamados, las preferencias, las elecciones, los estilos de trabajo y las formas de coordinación inciden en el éxito o en la falta de él dentro de las organizaciones. El universo de las decisiones tiene como trasfondo un sistema

de valores que no puede negarse ni soslayarse. Es de hecho, punto de referencia obligado para situar la formulación de las decisiones públicas.

Por tanto lo empírico es considerado de manera prioritaria para indagar, obtener, procesar y sistematizar la información que permite con mayor realismo elaborar y ejecutar políticas. En la lógica antisinóptica los elementos cuantitativos son importantes como métodos de trabajo pero no como valores últimos de evaluación.

No confiere a los analistas ni operadores de las políticas un control amplio sobre las situaciones. Tampoco da un sitio a la diversidad de detalles que a veces se invocan para asegurar la eficiencia. El objetivo de la lógica sinóptica es no predetermined conductas ni cursos de acción. No sujetarlos a un plan inflexible ni determinar estrategias unidireccionales. Por el contrario, las estrategias son consideradas en una opción de alternativas para la adopción de las decisiones y encauzar los cambios institucionales.

Las estrategias no son trazos formales ni reglas inmutables, sino opciones heurísticas para elaborar o re-elaborar cursos de acción. Son, por tanto, flexibles, cambiantes, ajustadas hasta conseguir el cumplimiento parcial o total de los objetivos. Son estrategias para explorar situaciones sean previstas o imprevistas.

Los gobiernos se enfrentan a contextos previsibles o contingenciales. En este sentido, la lógica antisinóptica permite enfrentar sin rigidez los cambios ocasionados en la vida de los gobiernos. En la medida que la sociedad es activa, la acción de gobierno no puede ni debe quedarse en el patrón de lo prescriptivo. Jugar con las opciones, explorando constantemente alternativas, es más productivo que estacionarse en el mundo de la formalidad, lo convencional y de los criterios rígidos. La relación entre racionalidad e

irracionalidad no es mecánica, sino consubstancial en razón de la naturaleza misma de las organizaciones públicas. 1

1.3.1.1 LA EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA.

Las sociedades contemporáneas pueden caracterizarse como abiertas y activas. El mundo de la vida pública es también abierto y activo. En consecuencia la gestión pública tiene que ser abierta y eficaz. Esto implica que el proceso de gobierno es la pauta para ubicar las decisiones de Estado y las acciones de la Administración Pública. En el proceso de gobierno se define el contenido de las políticas al dar cabida tanto al gobierno como a los grupos y organizaciones no gubernamentales.

De acuerdo con el proceso de gobierno en la vida democrática, la gestión pública tiene que ser antisinóptica, competitiva y concensuada. Por tanto el escenario de su realización son el pluralismo, la participación y la representación, elementos inherentes a la vida pública moderna. En el gobierno de la democracia la gestión pública no excluye ni debe marginar a individuos, grupos u organizaciones.

Es una gestión que debe construir consensos, afirmar o reafirmar compromisos y procurar fórmulas de cooperación en favor de la vida en común. Es una gestión en la cual las formas y los modos de la acción de gobierno tienen que ser públicos.

Lo público de la gestión deriva de que la democracia es un sistema de vida que tiene reglas públicas para organizar y asegurar la representación y participación de los diversos públicos. En consecuencia, la gestión pública se lleva a cabo en y para la sociedad; en y para la vida ciudadana. Es una gestión

abierta, plural y democrática. Es una gestión en la cual las decisiones cupulares están condenadas al rechazo. Es una gestión en la cual la gestación, formulación, implementación y la evaluación de las políticas tiene que dar cauce a la lógica antisinóptica.

La evaluación de la gestión pública es piedra angular del proceso de gobierno. Constituye el momento en que lo realizado tiene que analizarse, revisarse, aceptarse o corregir en relación a lo propuesto, es decir, los diversos cursos de acción que son las políticas. Pero la evaluación no debe considerarse un alto en el camino ni una oportunidad para las campanas al vuelo.

En los gobiernos cerrados la evaluación se efectúa por trámite, rutina y egocentrismo administrativo y político. Es una evaluación de casa, es decir, entre los miembros de las instituciones de gobierno. Se describe lo realizado sin público que pregunte o cuestione, sin detenerse en el fondo de lo realizado. Es una evaluación de ocasión, causística y hasta circunstancial. En los gobiernos cerrados la evaluación es más "institucional", no tanto plural y pública. Por tanto la imparcialidad y la objetividad de lo conseguido no es posible constatarlas porque se es juez y parte en el desempeño de las políticas. Más bien es una evaluación sectorial, partidaria y sinóptica.

En cambio, en un gobierno abierto la evaluación tiene un contexto complejo, variado y cambiante. Es una evaluación pública, plural y participativa. Forma parte de la relación del gobierno con los ciudadanos, destacando el grado de lealtad de los segundos con el primero. No se trata de una lealtad per se, sino de aquella que se genera a partir de capacidades acreditadas para generar consensos vía la calidad de las políticas implementadas.

En consecuencia, la evaluación es objeto de análisis, controversia y propuestas para mejorar la acción del gobierno. No es tan sólo una evaluación a cargo de expertos en materia técnico-gubernamental, sino que puede y debe ser una evaluación de los distintos públicos que han sido favorecidos con la implementación de una política.

Es una evaluación considerada de impacto en la cual la opinión ciudadana es tomada muy en cuenta para que sea público lo que el gobierno hace, cómo lo hace, cuánto cuesta y quienes son los beneficiarios reales, no los anónimos. En este sentido, la evaluación se constituye en un sistema de información vivo que da cuerpo al intercambio de opiniones críticas, sugerencias y alternativas encaminadas a corregir y mejorar las decisiones del gobierno.

Esto permite considerar a la evaluación como un proceso de aprendizaje tanto para el público como para el gobierno, para llevar a cabo la solución compartida a problemas sociales. Incluso las políticas de gobierno pueden defenderse mejor cuando son evaluadas por los ciudadanos, por que de este modo ellos tienen la oportunidad de ser protagonistas en las mismas y no únicamente espectadores.

En materia de evaluación, el público puede aportar opiniones realistas y confiables. En efecto, puede manifestar los beneficios o no de una política o políticas. Puede señalar los impactos positivos o negativos de las políticas. Puede manejar las suficiencias e insuficiencias de las mismas.

Una ventaja de la evaluación pública es que puede contribuir a que el escepticismo ante el gobierno sea diluido. Que el desencanto ciudadano se traduzca en forma de cooperación. Que la participación pública sea nutrida y

continúa para que el gobierno no decida de manera unilateral en relación de los asuntos comunes.

La evaluación se nutre más al conjuntar la opinión de los especialistas y del público ciudadano. Reflejan ambos opinión, valores, criterios y propuestas que pueden enriquecer el proceso de gobierno. De este modo la gestión pública se sitúa en horizontes amplios y diversos para rebasar el ejercicio intelectual de que el mundo de la evaluación es competencia reservada e inaccesible a los diseñadores y operadores de política

Una de las tareas de los gobiernos es ganar la confianza de los ciudadanos. En buena medida se consigue si la participación ciudadana se lleva al terreno de la evaluación. La confianza en el gobierno depende del sistema de comunicación que tiene con la sociedad. Si éste es fluido, democrático y adaptativo, entonces la evaluación es una vía de incorporación ciudadana a los procesos de la gestión pública y una alternativa seria para renovar la confianza en el gobierno. Si la evaluación es considerada un asunto de casa, esto es, de los actores gubernamentales, se corre el riesgo de propiciar el desencanto o la indiferencia de los ciudadanos hacia el gobierno. 1

BIBLIOGRAFÍA

CAPITULO I

1.- UVALLE BERRONES, RICARDO. REVISTA DE CONTROL GUBERNAMENTAL. GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO JULIO-DICIEMBRE DE 1995

2.- PARDO, MARIA DEL CARMEN Y GUERRERO GUTIERREZ EDUARDO. TEORIA Y PRACTICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL EN MEXICO. INAP MEXICO 1992

CAPITULO II

ANTECEDENTES E IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

Nuestro país avanza y seguirá progresando. Ciertamente, en la actualidad vive una crisis económica que empaña en cierto modo nuestro desarrollo, pero se apartaría de la realidad quien negara los logros que ha alcanzado México en lo político, en lo económico y en lo social; en efecto, han mejorado las condiciones de vida, se han ampliado los servicios públicos, se han desarrollado los medios y vías de comunicación, los adelantos tecnológicos favorecen a un mayor número de habitantes, etcétera. El proceso de desarrollo de México es irreversible y están dadas las condiciones para que continúe avanzando.

En consecuencia, todo permite suponer que en este siglo la economía nacional será más grande y las finanzas públicas más vigorosas, lo mismo a nivel federal que a nivel estatal y municipal. Por lo que respecta a los municipios para este año las finanzas de la mayor parte de ellos se habrán fortalecido, de tal manera que la autonomía municipal postulada por el artículo 115 de la Constitución Federal habrá cristalizado y el municipio constituirá una entidad determinante para el desarrollo político, económico y social de México.

2.1 EL MUNICIPIO COMO UNIDAD BÁSICA EN LA ORGANIZACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DEL ESTADO MEXICANO.

La importancia del municipio dentro del sistema democrático de nuestro país es indiscutible. La gran trascendencia del régimen municipal en la estructura jurídico política de los Estados Unidos Mexicanos se subraya en el texto del artículo 115, primer párrafo, de nuestra Carta Magna, donde se establece: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de

gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...” Este postulado constitucional es el resultado de la voluntad del pueblo mexicano reflejada en las decisiones de los diputados constituyentes de 1917, lo cual es explicable, puesto que el municipio se encuentra vinculado a la historia de México y a la realidad mexicana de tal manera que no es sólo una forma de gobierno, sino una forma de vida de nuestro pueblo.

El régimen municipal está prefigurado en la organización política, social y económica de los pueblos autóctonos, como los mayas, los mixteco-zapotecas y, particularmente, los habitantes del Valle de Anáhuac, es decir, los aztecas o mexicas, entre los cuales destacó una forma de organización que recibió de los nahuas la denominación de calpulli. Los calpullis eran entidades socio-económicas, integradas por grupos de familias que se dedicaban a la explotación común de la tierra, se atribuían un mismo antepasado, contaban con su propio gobierno y eran autónomos en su vida interna, en esta forma de organización se advierten ciertas semejanzas con el municipio.

Con la Conquista se introdujo en México la forma municipal española; el primer municipio de lo que sería Nueva España, fue instituido con el nombre de ayuntamiento de la Villa de la Vera Cruz por Hernán Cortés, quien posteriormente fundó también el de la ciudad de México. El municipio subsistió durante la época de la Independencia, de la Reforma y del Porfiriato, aunque en esta última etapa gravemente deteriorada por la nefasta presencia de los jefes políticos o prefectos, los cuales, sometidos a la voluntad de los gobernadores, centralizaban y maniataban toda la actividad municipal. Por tal motivo, surgió como una consigna del constituyente de Querétaro la de asegurar la libertad municipal y regular el municipio como base de la división política de los estados y como principio de las prácticas democráticas.

Por ende, el municipio es una entidad de carácter político, administrativo y jurídico constituida por cierta población, asentada en una determinada circunscripción territorial y sujeta a un poder público y al gobierno que lo ejerce. De esta suerte, desde el punto de vista político, el municipio es una forma de gobierno y, junto con los gobiernos estatal y federal, es uno de los tres niveles de autoridad que existen en nuestro país. En el aspecto jurídico, concretamente dentro del derecho administrativo, el municipio entraña una forma de descentralización de los servicios públicos por región. Así, el municipio es una unidad indispensable en la vida institucional del país, pues representa el gobierno directo de la comunidad.

Como entidad jurídico-política, el municipio tiene dos características peculiares, la autonomía y la autarquía. Estas dos notas distintivas son inherentes al municipio y constituyen presupuestos básicos para su existencia, a tal grado que faltando alguna de ellas habrá cualquier otro régimen, menos el municipal.

Por autonomía municipal se entiende la capacidad que tiene el municipio para organizarse así mismo conforme a sus propias reglas, respetando el marco jurídico establecido por las constituciones local y federal y las leyes que de ellas emanen. Dentro de esta capacidad se encuentra la potestad para elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos; es decir, el elemento humano que compone el municipio debe elegir mayoritariamente y por vía directa a los miembros que integren el ayuntamiento o cabildo. Esta libertad política se encuentra garantizada en la fracción I del artículo 115 constitucional, donde se establece que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Consejo Municipal y el gobierno estatal.

La autarquía del municipio consiste en su capacidad para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales

que afecten a la colectividad, en otras palabras, se traduce en una autosuficiencia económica. Para ello requiere de libertad económica, o sea de la facultad para administrar su hacienda sin injerencia de ninguna autoridad ajena a su cabildo. La autarquía municipal presupone la aptitud del municipio para conocer las necesidades y los problemas económicos y sociales de su población y para formular los planes y aplicar las medidas adecuadas para resolverlos.

Las dos características anteriores deben existir en el municipio, pues lo distinguen como una entidad jurídico-política, piedra angular de la República federal. Empero, en la realidad se observa la debilidad de los municipios, pues aún subsiste la centralización de la actividad que el Porfiriato promovía el jefe político o perfecto; de hecho, los municipios no cuentan con los elementos suficientes para ejercer plenamente su autonomía y autarquía. A pesar de que el régimen municipal es esencialmente un modo de descentralización por región, en la práctica se ha experimentado el fenómeno contrario, pues las facultades municipales se han ido acumulando en los estados federados, con lo cual se ha visto seriamente afectada la libertad política y económica del municipio. Se debe tener presente que el municipio, como cualquier organismo, necesita de medios para satisfacer sus necesidades; en consecuencia, debe tener la aptitud para conocer sus problemas políticos, económicos y sociales y adoptar las medidas adecuadas para resolverlos. **1**

De ahí la necesidad de fortalecer al municipio, de vigorizarlo para convertirlo en una auténtica instancia de gobierno, fundamental dentro de nuestro sistema jurídico-político; en efecto, el municipio es la base de nuestro sistema democrático, pues crea en el individuo la idea de solidaridad a un grupo social, es decir, de su pertenencia a una cierta comunidad. Por tanto, garantizar su autonomía política y su libertad económica es un imperativo.

1020130911

El requerimiento anterior es planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en su capítulo "Por un Nuevo Federalismo", donde en relación con la vida municipal se dice:

"Debemos proponernos avanzar hacia un nuevo federalismo en el que la mejor integración nacional esté fundada en ayuntamientos fuertes que sean base de gobiernos estatales sólidos. El nuevo federalismo implica reconocer la diversidad municipal del país y promover el municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades. Un propósito fundamental de este Plan es ampliar los canales para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente. La integración plural de los Ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mejores gobiernos".⁶

2.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Conviene precisar en primer término qué, como ya se dijo en el primer capítulo, por administración pública se entiende el conjunto de acciones que realiza el Estado encaminadas a la organización y atención de los servicios públicos y, en general, a la satisfacción de las necesidades de interés público.

Por su forma de organización, la administración pública puede ser de dos clases: la administración pública centralizada y paraestatal.

Se presenta la administración pública centralizada cuando los órganos administrativos mantienen una relación de jerarquía dependiendo directamente de un poder unitario o central que está representado por el titular del Poder Ejecutivo, o en el caso municipal los que dependen directamente del Presidente Municipal. Dicha relación jerárquica implica la presencia de poderes de decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia, disciplina y para resolver conflictos de competencia.

Hay administración pública paraestatal cuando se disminuyen los vínculos de la relación jerárquica con el poder central y los organismos administrativos se sitúan fuera de dicho poder, que conserva limitadas facultades de vigilancia y control. Dentro de este tipo de organización administrativa se encuentran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

De acuerdo con lo expuesto, la ***administración pública municipal*** es el conjunto de acciones que realiza el municipio encaminadas a la organización y atención de los servicios públicos y, en general, a la satisfacción de las necesidades de interés público que se presentan en la comunidad. El municipio también admite las dos formas de administración pública: la centralizada, representada por la propia administración del municipio, y la paraestatal, que en ciertos municipios de importancia está constituida por sus organismos descentralizados, las empresas paramunicipales y los fideicomisos públicos municipales.

De los tres tipos de entidades paraestatales antes mencionadas, son quizá las empresas paramunicipales las que mayores beneficios han reportado a algunos municipios. Las empresas paramunicipales son sociedades anónimas en cuyo capital participan el municipio y particulares y en ocasiones el gobierno estatal, y tienen como objeto la producción de bienes o la prestación

de servicios. Estas empresas significan un gran apoyo para el municipio, pues con sus actividades contribuyen al desarrollo económico y social de la región, en la medida en que satisfacen determinadas necesidades de interés público en beneficio de la población, generan empleos directos que permiten mejorar el nivel de vida de los habitantes de la localidad, contribuyen al equilibrio de los precios de ciertos bienes o servicios y en algunos casos incrementan incluso los ingresos públicos de los municipios. Para ello es conveniente que las empresas paramunicipales sean rentables, a fin de que los municipios incrementen sus ingresos con lo que perciban como accionistas de dichas empresas. 4

Por otra parte, cabe subrayar que la organización administrativa de los municipios dependerá de sus circunstancias geográficas, económicas y sociales; es decir, se debe tomar en consideración que los municipios en los que se divide el territorio nacional son diferentes en cuanto a su circunscripción territorial; sus elementos naturales; el volumen, la estructura, la dinámica y la distribución de su población, así como en relación con sus ingresos y gastos. De esta suerte, la extinta Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República distinguía cuatro tipos de municipios, a saber: municipio rural, semi-urbano, urbano y metropolitano.

El municipio rural es aquel cuya población es menor de 30,000 habitantes y su presupuesto anual de ingresos no excede de \$300,000.00 M.N., por lo que su actividad económica es escasa. En cambio, el municipio semiurbano tiene una población entre 30,000 y 60,000 habitantes, su presupuesto anual de ingresos es de \$1'000,000.00 a \$2'000,000.00 M.N., su población presenta un ritmo dinámico de crecimiento y realiza una mayor actividad económica. En cuanto al municipio urbano, su población fluctúa entre 60,000 y 300,000 habitantes, su presupuesto anual de ingresos es de \$2'000,000.00 a \$15'000,000.00 M.N., y desarrolla una gran actividad

económica. El municipio metropolitano es aquel con una población superior a los 300,000 habitantes, tiene un presupuesto anual de ingresos mayor de \$15'000,000.00 M.N., cuenta con todos los servicios públicos y ha alcanzado un importante desarrollo económico, con actividades preponderantemente industriales, comerciales y turísticas.

Si bien cada uno de estos tipos de municipio tiene distinta capacidad administrativa, técnica y financiera, a todos los municipios, por pequeños que sean, se les debe garantizar su autonomía política y la libertad en el manejo de sus haciendas. 2

2.3 LA HACIENDA MUNICIPAL.

La palabra hacienda tiene su origen del verbo latino *facere*, que quiere decir "hacer" o "actuar", aunque algunos tratadistas consideran que proviene del árabe ckásena, que significa "cámara del tesoro". Desde luego que el término "hacienda", cuando se le agrega el adjetivo "pública", quiere decir en sentido amplio toda la vida económica de los entes públicos, y en sentido estricto se refiere al conjunto de sus ingresos, bienes y gastos.

En consecuencia, la hacienda pública municipal comprende los ingresos y los gastos públicos del municipio.

De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Federal, los ingresos municipales están representados por:

a) Las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división,

consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

En relación con estas contribuciones, en caso de que los municipios carezcan de capacidad recaudatoria y administrativa en la materia, podrán celebrar convenios con los estados para que éstos se hagan cargo de las funciones relativas a la administración contributiva.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios, con arreglo a bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas locales.

c) Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

d) Otros ingresos que las legislaturas de los estados establezcan a su favor.

De acuerdo con lo anterior, los municipios pueden obtener recursos económicos por el pago de las contribuciones que establezca la ley; por la participación en los impuestos estatales y federales; por la prestación de servicios a la comunidad; por subsidios que les sean otorgados; por financiamientos; por ingresos derivados del uso, aprovechamiento, explotación, o enajenación, cuando procede, de sus bienes patrimoniales; por transferencias de bienes y por la cooperación voluntaria de los particulares. Por supuesto, tales ingresos deberán estar previstos en la Ley de Ingresos Municipal que apruebe la legislatura local.

Por lo que toca a los gastos públicos municipales, éstos también deberán estar considerados en el presupuesto de egresos municipal, el cual,

por determinación del artículo 115 constitucional, tendrá que ser aprobado por el ayuntamiento con base en sus ingresos disponibles. De este modo, el presupuesto de egresos municipal es un acto administrativo de previsión de las erogaciones que en cierto ejercicio fiscal va a efectuar el municipio. Dentro de los egresos municipales, constituye un rubro importante la prestación de los servicios públicos municipales o de los servicios a la comunidad, como también se les conoce, y que según la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal son:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 Constitucional, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales establezcan de acuerdo con las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. 5

Todos los municipios están obligados a proporcionar los servicios públicos municipales que, en forma mínima, les señala la Constitución Federal. Desde luego, dichos servicios no se prestarán de manera inmediata o total, sino en la medida en que lo vaya requiriendo el volumen, la estructura, la dinámica y la distribución de su población, en el entendido de que, una vez que surja la necesidad de determinado servicio público, el municipio deberá proveer

lo necesario para su satisfacción, para lo cual podrá recurrir a sus propios recursos o, en caso de no ser éstos suficientes, acudir a los recursos de otras entidades públicas o de particulares.

El marco jurídico de la hacienda pública municipal está integrado por los siguientes ordenamientos:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 31, fracción IV establece la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como el Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, 115, fracción II, que instituye constitucionalmente la libertad del municipio para administrar su hacienda, determinando las contribuciones e ingresos que integran la misma, y se reconoce personalidad jurídica a los municipios; y el 73, que en su fracción XXIX dispone que las legislaturas locales fijarán el porcentaje que corresponda a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

2. La Constitución estatal, en la cual se faculta al Congreso local para aprobar la Ley de Ingresos Municipal y revisar la cuenta pública municipal, y al municipio para aprobar su presupuesto de egresos. Asimismo, este ordenamiento contempla la obligación de los habitantes del estado a contribuir para los gastos públicos tanto estatales como municipales, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

3. La ley Orgánica Municipal, que es reglamentaria del título constitucional relativo a los municipios y que establece el municipio libre con autonomía política y libertad para manejar su hacienda pública, considerándolo como la base de la organización política y territorial del Estado.

4. La Ley de Hacienda Municipal, que se traduce en un código fiscal a nivel municipal, pues contiene disposiciones tanto sustantivas como objetivas que regulan los ingresos municipales en cuanto a su objeto y sujetos, y establece el concepto de créditos fiscales, la prescripción, el procedimiento administrativo de ejecución, los recursos administrativos y las sanciones.

5. La Ley de Ingresos Municipal, ordenamiento en el cual se indican las diferentes fuentes de ingresos que tendrán los municipios durante cierto ejercicio fiscal.

6. Los convenios de coordinación fiscal, mediante los cuales los municipios delegan algunas facultades de administración contributiva al gobierno estatal, o bien el gobierno federal o estatal delega al municipio facultades de administración de cierta contribución, a cambio de una participación en el rendimiento del impuesto convenido.

7. El presupuesto de egresos municipal, que es un acto de previsión de las erogaciones que, durante cierto ejercicio fiscal, va a efectuar el municipio. El presupuesto de egresos municipal es aprobado anualmente por el ayuntamiento y en el mismo se deben considerar todos los gastos que pretenda efectuar el municipio.

Los reglamentos municipales, es decir, los ordenamientos que, de conformidad con las bases que fije la legislatura estatal, podrán expedir los municipios y que serán de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. **5**

2.4 PROBLEMAS QUE AQUEJAN A LOS MUNICIPIOS

Son innumerables los problemas a los cuales tienen que enfrentarse los municipios, los cuales varían de un municipio a otro según las circunstancias geográficas, económicas y sociales, no obstante, en términos generales, se pueden agrupar en cuatro tipos: ambientales, demográficos, políticos y financieros.

Los problemas *ambientales* consisten en una serie de dificultades del medio en donde viven los habitantes del municipio, tales como falta de viviendas; problemas de contaminación en el aire, el agua y los alimentos; deficiencia de servicios públicos como agua potable, transporte, educación, electricidad, drenaje, recolección de basura y otros.

En cuanto a los problemas *demográficos*, se puede mencionar: el acelerado crecimiento de la población por los elevados índices de natalidad en nuestro país, que provocan dificultades para brindar fuentes de trabajo y servicios públicos a los nuevos habitantes; la emigración de los habitantes de los municipios rurales hacia los grandes municipios urbanos, en perjuicio de ambos tipos de municipios, etcétera.

Los problemas *políticos* se refieren básicamente a la necesidad de que se devuelvan al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con su función primordial, a saber: el gobierno directo de la comunidad básica; es decir, que las autoridades federales y estatales respeten y aun impulsen la descentralización política a efecto de que exista un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional, tal y como lo señala el nuevo texto recién aprobado del artículo 115 Constitucional.

Respecto a los problemas *financieros* de los municipios, salvo casos muy excepcionales, representan en general la dificultad más grave a la que se tiene que enfrentar la comunidad municipal, ya que por carecer de recursos no está en posibilidad de impulsar un desarrollo económico real que redunde en beneficios materiales y sociales para la población.

El *régimen financiero* en nuestro país se apoya en una regulación de impuestos federales, aplicables en toda la República, y en una serie de mecanismos de coordinación para los estados y municipios, no obstante que algunos tratadistas sostienen que el impuesto sobre la renta debería corresponder a la Federación, el impuesto al valor agregado a los estados y el impuesto predial y de traslación de dominio a los municipios. Sin embargo, mientras que la Federación ha absorbido el impuesto sobre la renta y el del valor agregado, hasta ahora en su mayoría los estados han acaparado el impuesto predial y de traslación de dominio, si bien en algunas entidades federativas los municipios ya participan de tales impuestos como es el caso de los Municipios en Nuevo León.

En la actualidad, conforme a la penúltima reforma constitucional, los estados están obligados a entregar a los municipios los ingresos derivados de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; no obstante, esta disposición está teniendo tropiezos para su cabal aplicación, fundamentalmente debido a que al llevarse a cabo las finanzas de los estados sufrirían disminuciones de consideración en sus ingresos que, por ahora y a corto plazo, sería difícil sustituir. Seguramente es por esta razón por lo que, en contradicción con el espíritu de la reforma constitucional, se ha venido recurriendo en mayor escala que la deseable a la celebración de convenios entre estados y municipios mediante los cuales los primeros continúan administrando el impuesto predial, servicio por el que cobran una participación que varía de una entidad a otra. 2

2.5 PRECISIONES CONCEPTUALES Y TERMINOLOGICAS DEL MUNICIPIO.

A menudo suelen usarse indistintamente los términos: Cabildo, Municipio, Ayuntamiento, Ediles, etc.; pero dentro de esta tesis trataré de puntualizar la connotación, diferencia o similitud entre los mismos. En razón de ello, procuraré clarificar el contenido de cada término:

MUNICIPIO: Es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.

Se conceptúa también al Municipio como una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en un determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político.

CABILDO: Los Cabildos constituyeron el gobierno de las ciudades bajo el Régimen de la Colonia y en los primeros años de nuestra emancipación.

Durante la conquista, cuando los adelantados, o su lugarteniente, fundaban una ciudad, nombraban a los miembros del cabildo. En lo sucesivo, los capitulares designaban, al término de su mandato, a los que debían reemplazarlos. No se permitía la reelección de las personas, lo que por supuesto, se habría prestado a grandes corruptelas. Los gobernadores enviados por la Corona podían residir las deliberaciones del Cabildo, pero les

estaba prohibida toda ingerencia que pudiese perturbar la libre decisión de sus miembros.

El cabildo se reunía habitualmente una vez por semana para deliberar sobre los asuntos de la ciudad. Sus acuerdos eran presididos por el Gobernador, y a falta de éste, por su teniente o por un alcalde. Esto explica en cierto modo, las pretensiones de los gobernadores que exigían que las ordenanzas se pregonasen en su nombre.

En el intento por desaparecer los Cabildos, aparecen las Salas Capitulares y Juntas de Representantes que no constituyeron ya el gobierno administrativo y político de la ciudad. Son las primeras formas del poder legislativo de las nacientes provincias.

En la actualidad solo se conserva, la expresión "Sala de Cabildo" o "Reunión o Sesión de Cabildo" para referirse al lugar en que normalmente sesiona el Ayuntamiento o a las Juntas de los municipales, pero su sentido original se ha perdido por completo y carece de legalidad.

AYUNTAMIENTO: El Ayuntamiento es el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del Municipio y ésta integrado por el Presidente Municipal -en algunos países se le denomina intendente o ejecutor-, el o los Síndicos que cumplen con tareas netamente jurídicas como la de representación en los juicios ante los Tribunales locales o federales y los Regidores a los cuales se asigna comisiones específicas por ramo; es entonces la reunión de los Ediles lo que constituye el Ayuntamiento.

Se le ha definido como la "Corporación que ostenta la representación legal del Municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio.

MUNICIPALIDAD: La Municipalidad es propiamente el gobierno de un Municipio. Alude este término sólo a un elemento de dicho ente, y aunque es común su equiparación, la mayoría de los autores coinciden en que el Municipio es el todo, y la Municipalidad una parte del mismo.

Según Manuel M. Diez, "El concepto de Municipio debe distinguirse del de Municipalidad. El Municipio da la idea, de territorio, de población. Se ha definido en su aspecto sociológico como el núcleo social de la vida humana total, determinada o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad.

La Municipalidad es el organismo político y administrativo que gobierna en la extensión territorial de la ciudad. Es creación de la ley y posee aquellos derechos que sus Leyes Orgánicas les acuerden expresa o incidentalmente para su indispensable existencia.

CIUDAD: La ciudad es un sector territorial del Municipio, en que se desarrolla la actividad urbana y donde generalmente se encuentra la sede de los poderes municipales, por disposición legal la cabecera municipal debe ser una ciudad, lo que evidentemente no se cumple cuando estamos en presencia de un Municipio rural.

Por definición todo Municipio debe tener un territorio y éste no siempre es urbano; de ahí que surja una triple clasificación en razón de las características del mismo y así tenemos: municipios urbanos, municipios rurales y municipios metropolitanos.

La ciudad entonces, es una abstracción, un espacio geográfico terrestre, caracterizado por la contigüidad de sus edificaciones, su equipamiento, sus obras de infraestructura y sus servicios, así como sus sistemas de

comunicación que permiten la integración de sus componentes y crean un todo armónico con caracteres culturales y de vida propios.

EDIL: Entre los antiguos romanos, el edil era el magistrado que tenía a su cargo las obras públicas, y que cuidaba del reparo, limpieza y ornato de las casas, calles y templos de la ciudad. En nuestro tiempo se le denomina así al miembro (regidores, síndicos y presidente municipal) de un Ayuntamiento. **3**

BIBLIOGRAFÍA CAPITULO II

1.- SERRA ROJAS ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1981

2.- RICO RAMIREZ, MIGUEL. EL MUNICIPIO: CONTROL FINANCIERO PARA EL AÑO 2000. COMPENDIO DEL DIPLOMADO DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. UNAM-ENEP ACATLAN 1996

3.- RENDON HUERTA BARRERA, TERESITA. DERECHO MUNICIPAL, EDITORIAL PORRUA 1985

4.- LIZARRAGA GAUDRY IGNACIO M. COMPENDIO DEL DIPLOMADO DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. UNAM-ENEP ACATLAN 1996

5.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

6.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000