

Aplicación de la nueva gerencia pública en la modernización de los organismos gubernamentales latinoamericanos: el caso del subsector portuario mexicano

Resumen

Este trabajo muestra las causas que propiciaron la aparición de algunos postulados de la nueva gerencia pública (NGP) en las entidades públicas contemporáneas de América Latina, así como las características y dimensiones que rodean a este paradigma administrativo. Asimismo, se analiza el grado de avance de la NGP en la administración pública mexicana, particularmente el rol desempeñado por ella en los objetivos y resultados en la reforma portuaria implantada en los noventa. La exploración bibliográfica y documental, las entrevistas con funcionarios portuarios, y reuniones sostenidas con clientes de varios puertos, constituyen los métodos empleados para la ejecución de este trabajo. Esta investigación supone y corrobora que el modelo burocrático tradicional seguido por la administración pública latinoamericana, debido a su ineficacia y su despreocupación en el manejo de los recursos y en el logro de sus objetivos y metas, perdió toda legitimidad. En el caso del subsector portuario mexicano, se observa que el nuevo esquema administrativo implantado coincide en lo fundamental con los lineamientos de la NGP, por lo que afirmo que su aplicación, si bien parcial, es una de las razones por las que se han alcanzado resultados adecuados. No obstante y debido a la complejidad organizacional, modelos como la NGP no deben ser vistos como la panacea administrativa.

Palabras clave: Eficiencia, Gestión Pública, Legitimidad, Panacea, Reforma Portuaria.

1) Introducción

Ante la crisis de legitimidad que sufren los Estados y las administraciones públicas de Latinoamérica, la modernización de ambos elementos es un requisito impostergable si queremos incrementar los niveles de vida de la región. Sin duda, el deterioro en la legitimidad del Estado incorpora a la

vez el desgaste de legitimidad de la administración pública, considerando que esta problemática se genera por la distorsión de las relaciones entre los Estados y las sociedades de América Latina contemporáneas, y en donde el rol de la administración pública es el de servir de vínculo entre tales relaciones. Además, el hecho de que los aparatos de la administración pública en las diversas naciones no fuera capaz de satisfacer ni mediadamente las demandas de sociedades cada vez más informadas y exigentes, originó el que el rol del Estado fuera severamente cuestionado en los últimos años.

En este escenario, y de acuerdo a Enrique Cabrero, la llamada modernización de la administración pública ha surgido como una manera de enfrentar esta crisis de legitimidad de una manera decorosa. Con el fin de clarificar el debate, este autor propone que si la pretensión es lograr una acción de fondo y de largo aliento, toda iniciativa modernizadora debe incorporar necesariamente los tres niveles siguientes: 1) un primer nivel de análisis referido al prerrequisito de la eficiencia (donde la modernización aparece como un proceso transformador de una administración pública que desperdicia recursos y energía organizacional), 2) un segundo nivel de análisis referido al prerrequisito de la eficacia (donde se considera a la modernización como un proceso encaminado al logro de los objetivos y metas estatales), y 3) un tercer nivel de análisis referido al prerrequisito de la legitimidad (donde se percibe a la modernización como un proceso que restablezca el diálogo Estado-sociedad como una solución a la crisis de legitimidad).(Cabrero, 1997:30-36).

Coincidiendo en lo fundamental con Cabrero, Giandomenico Majone indica que tres rasgos relativamente nuevos se deben buscar en la manera de hacer e implantar políticas públicas modernas: el redescubrimiento de la eficiencia como un objetivo primario de las políticas (donde el propósito es mejorar la posición de todos o casi todos los individuos o grupos en la sociedad), el reconocimiento de la importancia estratégica de la credibilidad política, y el incremento en la delegación de poderes para la hechura de políticas a unidades tecnocráticas de considerable independencia. (Majone, 1996:611).

Ante esta necesidad de transformación y readecuación, las administraciones públicas de occidente han coincidido en una serie de medidas generales para tratar de mejorar de manera radical su accionar. Al tener resonancia de carácter internacional, estas disposiciones (entre las que destacan la actuación con base en la rendición de cuentas y el logro de objetivos, la desconcentración y desincorporación en la toma de decisiones y de unidades gubernamentales, así como la mejora de los procesos de servicio), amalgamadas en múltiples experiencias exitosas en varios países del hemisferio, especialmente surgidas de Europa, Nueva Zelanda, Australia y los Estados Unidos, se han identificado con el nombre de nueva gerencia pública. La que constituye una de las herramientas que los gerentes públicos están empleando para darle mayor racionalidad a las organizaciones que dirigen.

Aunque los problemas de las naciones más desarrolladas, como las descritas arriba, no son exactamente iguales a los que presentan las naciones latinoamericanas, me parece que la implantación de algunos de los postulados fundamentales de la NGP, con las debidas adecuaciones organizacionales y culturales para nuestro contexto específico, constituye una acción positiva y pertinente en la búsqueda de esa eficiencia, eficacia y legitimidad en el accionar de nuestras administraciones públicas.

Se debe aclarar que, si tal como se ha demostrado, en esos países desarrollados la NGP no constituye la panacea para los problemas que presentan sus Estados y sus administraciones públicas, menos aún lo es para nuestra realidad. Es indudable que los problemas en torno a la gerencia y administración pública en América Latina son más complejos e involucran aspectos sociales, políticos, y administrativos que guardan íntima

correlación con un menor desarrollo económico y democrático. En este entorno, la NGP constituye sólo una más de las herramientas disponibles para la mejora de nuestro accionar. Así como no existe algún medicamento eficaz contra todo padecimiento, en la administración no hay instrumentos que permitan solucionar todo.

Sin embargo, tal como antes se mencionó, esta investigación demuestra que la NGP es un herramental factible útil y factible para nuestra realidad. Para ello, se analizará lo acontecido en el subsector portuario mexicano a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y en donde se experimentó una reforma que siguió los lineamientos dictados por la NGP. En este sentido, en primer término se observarán algunas de las características que rodearon a la administración pública latinoamericana tradicional y las causas de las reformas administrativas, para después revisar algunos de los postulados de la NGP, así como la penetración de éstos en la administración pública mexicana y lo acontecido en el subsector portuario, en donde se experimentó una modernización que cumple con los parámetros establecidos por Cabrero y Majone.

II) Desarrollo

A. Caracterización de nuestra administración pública tradicional

Habiendo explicado que una de las razones fundamentales de la crisis de legitimidad del Estado moderno es la crisis gestada en el seno de la propia administración pública debido a una actuación insatisfactoria, pasaremos a señalar las características que ésta última ha desarrollado durante lustros (si bien la tendencia parece que se viene revirtiendo en dirección opuesta gracias a iniciativas que detallaremos adelante). Características particularmente referidas al contexto latinoamericano, donde hemos presenciado por tradición niveles muy pobres de democratización política, monopolización de las decisiones por parte del aparato de gobierno, actuaciones de funcionarios basadas en el cumplimiento de leyes y reglamentos y que pretenden satisfacer las necesidades de mandos superiores o camarillas y no las demandas de la sociedad, manejo inadecuado y despreocupado de los recursos públicos, etc.

Para muchos estudiosos de la teoría de la organización el hecho de que características indeseadas

se hayan venido reproduciendo en las administraciones públicas, con la consiguiente pérdida de legitimidad que ello ha ocasionado, obedece al agotamiento de un modelo organizacional (el burocrático weberiano) mismo que hoy en día no es de utilidad para enfrentar la creciente complejidad observada en todos los aspectos que atañen no sólo a las organizaciones sino a la sociedad en su conjunto.

Arellano y Cabrero, al referirse a las organizaciones que conforman la administración pública latinoamericana, apuntan que "éstas fueron y han sido históricamente ajenas a una relación de identificación racional de objetivos, de la definición estructurada de funciones y a la toma de decisiones bajo patrones de cálculo universal y de relación horizontal. Entender esto, creemos, es el punto de partida para pensar la cultura organizacional en nuestro subcontinente". (Arellano y Cabrero, 2000:407-408) Estos mismos autores consideran que las características que describen a las organizaciones públicas mexicanas y latinoamericanas pueden ser las siguientes:

- a) La organización es un espacio de dominación de un grupo privilegiado
- b) La organización se constituye en un foro de luchas de poder
- c) El sistema de interrelación es un sistema de intercambios
- d) La autoridad se visualiza como un privilegio
- e) Los procesos de decisión, ajenos a una racionalidad técnica, se inclinan a la imposición o a la negociación entre grupos
- f) La estructura formal rígida y poco utilizada
- g) La relación entre individuos tiende a ser una relación clientelista

B. La reforma administrativa: sus causas

Las iniciativas de reforma administrativa se vienen sucediendo por todo el mundo desde decenas de años atrás. Representan esfuerzos muy grandes de un número considerable de gentes y tardan varios años en concretarse. No obstante las reformas son necesarias y pese a sonados fracasos, se intentan en todos los ámbitos una y otra vez. De acuerdo a Carlos Paramés, "su necesidad ha debido quedar de manifiesto en el largo repertorio de deficiencias de cualquier administración pública...". (Paramés, 1978:493). Agrega que hay necesidad de emprender una reforma

administrativa cuando existen grandes desviaciones entre lo que se hace y lo que se debería de hacer. En la misma obra, Gerald Caiden sostiene que hay que emprender un esfuerzo reformador cuando:

- La administración no responde a lo que se espera de ella: retrasos, inacciones, calidad insuficiente, errores excesivos.
- La administración funciona normalmente en general, pero es incapaz de improvisar, de abordar una crisis; cuando trabaja ocasionalmente a pleno rendimiento, pero atraviesa muchas etapas de tensión, conflicto y fatiga.
- La administración se preocupa, incluso con eficacia, del presente, pero es incapaz de estudiar lo que el futuro le depara.
- Se preocupa por el futuro, pero de un modo teórico y superficial, sin tomar medidas o preparar métodos válidos para resolver esos problemas de mañana.

En función de lo que juntas significan las afirmaciones antecedentes, es evidente que en México y en toda América Latina se hace necesario emprender un esfuerzo de reforma en la administración pública.

Sin embargo, el concepto de reforma administrativa implica y requiere otra dimensión de análisis: el organizacional¹. Las más de las veces, cuando nos referimos a ese entramado de instituciones que conforma a la administración pública, hacemos una generalización (pensando que las organizaciones gubernamentales son ideadas como simples instrumentos donde el personal que interviene intenta aplicar sus planes esperando resultados en automático) sin reparar en las características específicas que cada organización posee, ya que si bien comparten un sentido y razón general que les da existencia pues manejan recursos y objetivos públicos, actúan con recursos humanos y financieros y misión propios.

C. Caracterización de la administración pública deseada

En primer término es pertinente señalar que, dado que prácticamente todas (o al menos las surgidas en un primer momento) las propuestas con relación a las características necesarias que debe poseer una

¹ Sobre el particular, Arellano y Cabrero proponen el término de reforma organizacional. Para más detalle consultar la obra citada, p. 422.

administración pública de vanguardia, para enfrentar una cada vez más difícil y compleja realidad vienen del extranjero (en particular de los contextos norteamericano y europeo), no se debe aceptar la idea de la copia literal o de la implantación mecánica de esas teorías para el caso de nuestro particular contexto.

Es decir, si bien consideramos que esos postulados pueden ser muy útiles para hacer más eficiente nuestra administración pública, en cualquier ejercicio de mejora que implique la importación de un modelo, debemos de considerar, aparte de las características interorganizacionales de nuestras instituciones, las particularidades sociales, políticas y culturales que nos definen. Con ello, el ejercicio será más provechoso ya que, por un lado, se descartará aquello que no sea factible para su transportación y, por el otro, aquello que se pretenda implantar tendrá posibilidades mucho mayores de éxito.

Otro aspecto que se debe recalcar es que los esfuerzos de mejora gerencial de la administración pública no son nuevos, no obstante que hay referencias más antiguas, tenemos como referencias sólidas el trabajo del norteamericano Millet de 1954, donde propone el uso más eficiente posible de los recursos que conforman a las organizaciones de gobierno mediante técnicas de vanguardia. Carlos Paramés propone en el mismo texto las bases para una nueva administración capaz de resolver las deficiencias prevaletantes, los problemas humanos y materiales de hoy, así como de prever los que nos traiga el futuro. Enumerándolas de esta forma:

1. La administración pública debería ser una administración honradamente preocupada por la información, como objetivo básico de la acción de gobierno
2. La administración pública deberá ser, cada día en grado mayor, una administración de participación
3. Cada administración pública debe ser la respuesta de los poderes públicos a las peculiaridades de su cultura, de su economía y de la sociedad
4. Administración racional, administración flexible
5. Administración de la interdependencia
6. Administración y productividad
7. El hombre como protagonista de la acción administrativa
8. Planificación y dirección política

D. El paradigma posburocrático

Barzelay coincide con los autores que antes hemos estudiado en que el paradigma burocrático-weberiano sufrió un agotamiento y no es suficiente para enfrentarse a la nueva dinámica social y organizacional. Por lo tanto, propone un modelo más eficiente, orientado al cliente, a la calidad, al valor, al servicio, a los incentivos, a la flexibilidad e innovación. Indica que las características que definen a una organización posburocrática vienen dadas de esta forma:

- a) Del interés público al del valor de resultados de los clientes.
- b) De una visión eficientista a una que imponga la calidad y el valor de resultado como criterio.
- c) De la administración de cosas a la producción de servicios.
- d) Del control de los recursos y los gastos a la de impulsar, ganar y obtener la confianza del público sobre el manejo de los recursos a través del compromiso.
- e) De la especificación de funciones, autoridad y estructura a la identificación de misión, servicios, clientes y resultados.
- f) De justificar costos a entregar valor.
- g) De obligar por responsabilidad a construir responsabilidad.
- h) De seguir reglas y procedimientos a comprender y aplicar normas, identificar y resolver problemas y mejorar procedimientos.
- i) De operar sistemas administrativos a realizar una separación de los servicios de control, construir apoyo a las normas, expandir las elecciones de los clientes, impulsar la acción colectiva, proveer incentivos, medir y analizar resultados. (Barzelay, 1992:28).

E. Rasgos de la NGP

En la literatura disponible sobre gestión pública se insiste en varios aspectos indiscutiblemente ciertos con relación a las reformas optimizadoras que viene sufriendo la administración pública:

Primeramente, que estos eventos no son nuevos sino que ya tienen varias décadas de gestación y aplicación. Sin embargo, pareciera que en los últimos años se han realizado de una forma global en todo el hemisferio occidental y con técnicas y fines más o

menos semejantes, amalgamándose todo este movimiento en lo que se conoce como NGP.

En segundo término, se acepta el hecho de que si bien varios de los postulados que giran en torno a la NGP provienen de la gestión de empresas privadas (como por ejemplo la administración total de la calidad), en su mayoría se trata de iniciativas de mejora que tienen que ver con la aplicación de una poderosa herramienta: el sentido común, y que han venido aplicándose desde hace muchos años en el sector público.

Otro aspecto que me parece fundamental es de que se insiste en el hecho de que la NGP no parece ser una moda pasajera; al contrario, independientemente del nombre o la edad que se le quiera adjudicar, todo parece indicar que durante un lapso considerable se seguirán discutiendo las ventajas o desventajas de su aplicación en las esferas públicas y constituirse como un modelo referencial para la mejora de nuestras instituciones de gobierno.

Para consolidar esta argumentación nos auxiliaremos de los planteamientos de David Shand, administrador principal del servicio de gerencia pública de la OCDE en París, quien identifica dos tipos de cambio originados en este movimiento: los cambios "macro" y los cambios "micro", así los componentes del mencionado paradigma de la nueva gestión del sector público.

- A los cambios macro los relaciona con los cambios estructurales y los referentes a los que determinan el límite del Estado. Entre éstos menciona a la privatización (sobre cuya utilidad manifiesta su escepticismo) y el establecimiento de agencias de servicio autónomas, separadas de los departamentos de los ministerios.
- Los cambio micro, los cuales a su entender tienen un nivel más general de aceptación y un patrón común en los países de la OCDE., lo que evidencia una preocupación por mejorar el desempeño del sector público, se dan por medio de:
 - a) Programas más efectivos, por ejemplo, mejorar las metas
 - b) Operaciones más eficientes; economizando en recursos de staff y capital
 - c) Mejorar la calidad y prestación de los servicios.

- Entre los componentes de una aproximación integral del nuevo paradigma, propone:

- a) Enfocarse más de cerca a los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio.
- b) Reemplazar las estructuras organizacionales altamente centralizadas con un medio ambiente que descentralice la gestión de las decisiones. Que la colocación de recursos y la prestación del servicio sean llevadas de forma más cercana al punto de la prestación, el cual provea un espacio para la retroalimentación por parte de los clientes y otros grupos de interés.
- c) Flexibilidad para explorar alternativas en la provisión directa al público, el cual debe proveer más costo efectivo en el resultado de las políticas.
- d) Nuevas políticas de manejo de personal que den mayor flexibilidad al desarrollo del staff (por ejemplo, a través de multihabilidades).
- e) El uso de mecanismos para mejorar cuestiones tales como el desempeño en la concesión y la creación de medios competitivos y de mercado dentro de las organizaciones del sector público.
- f) Incentivos para mejorar el desempeño que permitan a las organizaciones el conservar un porcentaje de ahorros de su desempeño mejorado.
- g) El fortalecimiento de capacidades estratégicas al centro para "conducir" al gobierno a dar respuesta a cambios externos y a intereses diversos rápida y flexiblemente y al menor costo.
- h) Mayor responsabilidad y transparencia en los requisitos para reportar los resultados.

De ellos, separa con fines de una discusión particular²:

- Un enfoque al cliente o al consumidor
- Descentralización: De responsabilidades a otros niveles de gobierno. Del centro a los departamentos operativos, incluyendo el establecimiento de agencias autónomas. Dentro de las organizaciones.
- Desempeño del concesionamiento. Agrega que deben especificarse niveles de autonomía, resultados, sanciones y recompensas. (Shand, 1996:82-88).

² Para Shand, la descentralización, la liberación de reglas y el haber dotado a los administradores mayor flexibilidad y autonomía, ha sido el factor clave para mejorar el desempeño del sector público.

F. Impactos y avances de la NGP en la administración pública mexicana

Los avances e impactos que han tenido las propuestas inherentes a la NGP en casi todo el hemisferio son evidentes. México no es la excepción, si bien los cambios parecen ser muy lentos y no tan espectaculares; sin embargo, los esfuerzos realizados en esta materia no se pueden soslayar.

En la administración de Zedillo, el documento que retoma esta serie de iniciativas y se constituye como su pivote impulsor lo constituye el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000, eje a su vez del Plan Nacional de Desarrollo de igual periodo, lanzado en 1995. Este programa de modernización se implantó debido a que la administración pública mexicana aún no respondía a cabalidad a las expectativas de la sociedad y, para su conformación, recoge los más importantes principios de la NGP. Los programas y líneas de acción del PROMAP son:

Programa de participación y atención ciudadana:

- Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública
- Mecanismos para mejorar la atención al público
- Transparencia
- Revisión y simplificación del marco normativo actual
- Estándares de calidad
- Promoción de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo
- Vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos
- Fortalecimiento del federalismo

Programa de descentralización y/o desconcentración administrativa:

- Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario
- Fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas
- Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades

Programa de medición y evaluación de la gestión pública:

- Creación de indicadores de desempeño
- Sistema integral de información
- Fortalecimiento de los órganos internos de control

Programa de dignificación, profesionalización y ética del servidor público:

- Actualización de conocimientos y habilidades
- Sistema integral de desarrollo de recursos humanos
- Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo
- Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servidor público
- Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades

A la luz del paso de algunos años desde la implantación de este ambicioso programa, es evidente que no todos los objetivos se han alcanzado, sin embargo si se puede afirmar que existe un avance estimable en casi todas las áreas que lo conforman.

"La tendencia a concentrarse en la administración por resultados en los países desarrollados, que ha venido acompañada por todo un abanico de corrientes administrativas resumidas bajo el término de nueva gerencia pública, ha tenido una repercusión importante en América Latina. Cuando menos hay dos países que han concentrado en este aspecto sus esfuerzos reformadores en los años recientes.

Por ejemplo, en los tres primeros años y medio del gobierno de Zedillo ésta es la única área de modernización administrativa que ha registrado avances. Por ejemplo, para fines de 1997 alrededor de 65% de las unidades gubernamentales en México habían mejorado sus estándares de servicio... y muchas habían desarrollado un registro de sus indicadores.

...Hoy, en algunas áreas de la administración pública mexicana los ciudadanos saben qué deben esperar del gobierno, lo que, aún si no lo obtienen, es ya una ventaja. Además, la Unidad de Modernización Administrativa de la Secodam ha venido promoviendo una mentalidad amigable con el cliente, la reingeniería de procesos, la calidad total y una mayor subcontratación dentro del sector público. ...La Secodam ha buscado apoyar todo esto con un renovado esfuerzo de capacitación y difusión (había creado ocho centros de entrenamiento a fines de 1997, para capacitar a los servidores públicos en las técnicas de la nueva gerencia pública)". (Méndez, 1999: 38).

G. Incorporación de los postulados de la NGP en la gestión de los puertos mexicanos

a) Características históricas del sistema portuario en México

Históricamente hablando, fue hasta mediados de la década de los años cincuenta cuando se formuló el primer intento de planificación integral de los puertos del país ("Programa de Progreso Marítimo"), mientras que a fines de los setenta se instrumentó el "Programa

de Puertos Industriales" cuyos principales resultados fueron la ampliación del puerto de Lázaro Cárdenas y la construcción de Altamira. Este programa constituyó un primer intento por instituir a los puertos nacionales como propulsores de la descentralización de la actividad económica e industrial del país, así como impulsores del aprovechamiento de regiones costeras estratégicas. Es en la década de los ochenta cuando los puertos empezaron a cobrar relevancia en los planes de desarrollo y, si bien durante los últimos años se aceleró el fortalecimiento y modernización de la infraestructura y equipamiento portuarios, la integración del transporte marítimo con los modos terrestres sigue presentando deficiencias, lo que impide el desarrollo de los puertos del país.

Por otro lado, los diversos organismos y autoridades que participan en la administración de los servicios portuarios han registrado una evolución. En 1970, se creó la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, con objeto de coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios; los medios de transporte que operen en ellos, así como los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación. Dicha Comisión propició la formación de sociedades mercantiles de servicios portuarios, como medio para la realización de sus objetivos. El Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios (FONDEPORT), creado en 1975, tiene entre sus facultades la promoción de la realización de nuevos desarrollos portuarios. En cuanto a la organización del sistema portuario, en la pasada administración se creó el órgano desconcentrado Puertos Mexicanos, que se encargó de la dirección de 22 puertos y de la construcción de la infraestructura; del cobro de los derechos y aprovechamientos en la materia y del registro estadístico³.

A lo largo de la historia, los puertos mexicanos, mismos que se clasifican en comerciales, petroleros, pesqueros y turísticos, habían sido operados, esencialmente, como organismos del sector público, esa característica se tradujo en varios factores que afectaban la operación adecuada y desarrollo de los puertos. En un análisis del estado en que se encontraban las áreas a cargo de la Coordinación General de Puertos y Marina

Mercante, se resumía la problemática presentada en 1992 de la siguiente forma:

- Bajo dinamismo de la actividad portuaria para una economía cuyo comercio exterior había crecido a una tasa anual del 16% en los últimos años. En términos del PIB, México ocupaba en 1992 el décimo tercer lugar mundial, pero su tráfico de contenedores, modalidad preponderante en el transporte marítimo, le colocaba apenas en el lugar 37⁴.
- Elevado número de puertos de altura en el país, lo que provocaba dispersión en las inversiones e insuficiencia en la disponibilidad de recursos para desarrollar y conservar apropiadamente los puertos principales. Sólo en seis se utilizaba más del 40% de la capacidad instalada.
- Carencia de una estructura moderna y eficiente de enlace terrestre entre los puertos y los centros de producción y consumo.
- Administración gubernamental excesivamente centralizada.
- Desarticulación entre la actividad portuaria y los programas regionales y locales.
- Prestación monopólica de los servicios portuarios por parte de empresas del gobierno federal y rigideces laborales que imponían barreras a la libre entrada de operadores y prestadores de servicios.
- Escasa participación del sector privado en la operación de terminales y prestación de servicios.
- Las nueve empresas paraestatales de servicios portuarios que operaban en diversos puertos del país mantenían una situación financiera precaria, debido a que, desde su creación, estuvieron sujetas a criterios de fomento, y no a la generación de rendimientos de mercado.
- Un esquema financiero globalizado que impedía evaluar resultados por puerto propiciaba la existencia de subsidios cruzados y distorsionaba la asignación de inversiones acordes con la demanda y rentabilidad de los mercados.
- Un esquema tarifario uniforme para todos los puertos, que no reconocía diferencias en inversiones y costos de operación.

3 Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1993:13).

4 Para resaltar lo anterior, consideremos que Rotterdam, con 40 mil metros de muelles, maneja anualmente 300 millones de toneladas, mientras que los 73 puertos mexicanos, con una longitud de muelles de 110 mil metros, manejan en promedio 50 millones de toneladas sin incluir petróleo y derivados.

- Limitada coordinación entre las diferentes autoridades en los puertos y con los usuarios.
- Ausencia de una cultura común de eficiencia y competitividad entre todos los participantes en los puertos (navieros, operadores y autoridades).
- Falta de sistemas informáticos modernos.
- Problemas de tenencia de la tierra, especialmente en los desarrollos de FONDEPORT.
- Carencia de diagnósticos y normas en materia de contaminación⁵.

b) El nuevo marco institucional de los puertos mexicanos

Desde la pasada administración presidencial, el sistema portuario nacional experimenta una radical transformación, impulsada por los factores descritos anteriormente. Estos cambios van encaminados a crear administraciones portuarias descentralizadas, con autonomía en su operación y en sus finanzas. Igualmente, se contempla una mayor participación del capital privado (cosa que está ocurriendo en casi todos los puertos) para la administración de terminales y para la prestación de servicios.

En relación con la política para las comunicaciones y transportes, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 estableció, entre otros objetivos, el mejoramiento de la planeación, control y ejecución de los desarrollos portuarios, y dada la magnitud de las inversiones que exige su modernización, se prevé alentar, como se dijo, una mayor participación de la inversión privada.

De esta manera, el propósito fundamental de la modernización portuaria es que los puertos apoyen la economía del país sirviendo eficazmente a las actividades comerciales. De la misma forma que en el resto de la economía, se propone redefinir el papel del gobierno en materia portuaria, a fin de que, como rector del desarrollo nacional, asuma sólo funciones de carácter normativo, y planeé, conduzca, coordine y oriente la actividad.

Como complemento de lo anterior, se propuso fortalecer la colaboración de la sociedad, mediante una mayor participación de los particulares en la construcción y operación de la infraestructura, dentro de un marco regulador claro y moderno que de certidumbre al inversionista y, sobre todo, que

garantice el servicio oportuno y adecuado al usuario, en un ambiente de competitividad y libre concurrencia de los interesados.

Asimismo, se dispuso descentralizar las competencias para que resuelvan en el sitio de origen, así como desregular y simplificar la normatividad para establecer una relación sencilla entre autoridades y particulares.

Todos estos cambios se reflejaron en la nueva Ley de Puertos, la cual prevé, entre otras cosas, la creación de una figura innovadora, la Administración Portuaria Integral (API), constituida legalmente como una sociedad mercantil que, mediante concesión otorgada por la autoridad, asume todas las funciones administrativas dentro de un puerto, incluyendo la planeación, la promoción y la construcción de infraestructura (actividades antes encomendadas a Puertos Mexicanos). Es decir, cada puerto tendrá su administración propia, autónoma y autosuficiente. Los puertos deficitarios cerrarán o recibirán subsidios transparentes y justificados.

La participación del Gobierno Federal en la API se dará, en su caso, a través de la propiedad de acciones de las sociedades mercantiles constituidas con tal propósito. El administrador portuario no siempre se encargará de operar las terminales y prestar los servicios, sino que en el título de concesión se le obliga a que lo realice a través de terceros. Lo anterior obedece a que en algunos casos se estima más conveniente que el administrador se especialice en funciones puramente administrativas, sin involucrarse en la operación, con la finalidad de promover una mayor competencia y eficiencia en el puerto.

A diferencia del concepto tradicional que considera a los puertos sólo como lugares de abrigo y protección, en la iniciativa (nueva Ley de Puertos) se les distingue por las áreas o zonas que lo integran, como es el caso del recinto portuario y la zona de desarrollo.

La infraestructura portuaria existente, así como todos los bienes y terrenos marítimos y terrestres de los recintos portuarios serían objeto de concesión por parte de la Secretaría mencionada, conservando su carácter de bienes del dominio público, esto es, no se desincorporarían.

Por lo que hace a los servicios que se prestan en las terminales, marinas e instalaciones de uso público, siempre deberán prestarse bajo las mismas reglas que

⁵ Análisis elaborado y distribuido en forma interna en el organismo paraestatal Puertos Mexicanos en 1994.

las de un servicio público y en condiciones de trato equitativo a los usuarios. Asimismo, cuando así lo determine el título de concesión respectivo, se permitirá la concurrencia de todos aquellos prestadores de servicios que reúnan los requisitos para tal efecto.

En esos momentos, se abrió la posibilidad de que los administradores portuarios, los operadores de terminales, marinas e instalaciones, así como las empresas prestadoras de servicios realicen sus operaciones eligiendo entre diversas opciones: con equipo y personal propios, mediante la celebración de contratos mercantiles con empresas que cuentan con trabajadores dotados de los útiles indispensables para el desempeño de sus labores, o con otros prestadores de servicios portuarios⁶.

Asimismo, se propuso que en donde exista administración portuaria integral, los prestadores de servicios de maniobras siempre sean sociedades mercantiles.

Para el otorgamiento de las cesiones parciales de derechos se acordó en la adjudicación por concurso, cuyo procedimiento podría iniciarse, incluso, a petición de parte. Los criterios de selección considerarán las contraprestaciones a favor del Gobierno Federal, las ofertas de calidad del servicio, las inversiones comprometidas, los volúmenes operados, los precios y las tarifas para el usuario, entre otros criterios.

Con el propósito de fomentar la inversión, se propone un plazo máximo de la concesión hasta por 50 años tomando en cuenta las características de los proyectos y los montos de inversión. Además del referido régimen de concesiones y permisos se prevé uno especial de contratos para la ocupación de áreas, construcción y operación de terminales o prestación de servicios dentro de las áreas concesionadas a la Administración Portuaria Integral.

Se trata de dos tipos de contratos. Para los bienes, el administrador portuario cederá parcialmente los derechos y obligaciones derivadas de su título de

concesión. Con esto se haría posible exigir a los cesionarios el cumplimiento de las mismas obligaciones que se impongan al administrador portuario. Para los otros servicios, sólo se celebrarán los contratos de prestación de servicios correspondientes.

No obstante la celebración de esos contratos, el administrador portuario siempre responderá ante la Secretaría de Comunicaciones por las obligaciones establecidas en su título de concesión.

El uso de los bienes y la prestación de los servicios sólo quedarán sujetos a regulación tarifaria cuando no existan otras opciones portuarias o modos de transporte para el tránsito de mercancías y personas que establezcan un ambiente de competencia razonable. La regulación que en su caso se llegara a establecer se mantendrá únicamente mientras subsistan las condiciones que la motivaron.

Finalmente, el ejecutivo de la nación destaca que la regulación propuesta, además de los propósitos expresados, busca, por un lado, ser una ley de fomento para lograr una mayor participación de la sociedad y, por otro, establecer el marco para que los puertos se aprovechen más racionalmente. En resumen, este nuevo marco constitucional y legal para la conducción de los puertos mexicanos, aprobada por el ejecutivo federal en diciembre de 1992 se propuso alcanzar los siguientes objetivos, lo cual fue después formalizado en papel por medio de la Ley de Puertos:

- Redefinición del papel del estado en la actividad portuaria: a fin de que el gobierno dejara de participar en su administración, así como en la operación de terminales y en la prestación de los servicios.
- Descentralización: cada puerto o conjunto de pequeños puertos dentro de una misma entidad federativa tendrá su administración propia, autónoma y autosuficiente (creación de las APIS).
- Privatización: apertura a la inversión privada, nacional y extranjera, en la operación de terminales e instalaciones, en la prestación de servicios e, incluso, en la propia administración de los puertos (o sea en las APIS).
- Competencia entre los puertos y dentro de cada uno de ellos: liberación de precios, supresión de subsidios cruzados, eliminación de monopolios y barreras de entrada, sobre todo en los servicios de maniobras de carga y descarga.

6 Este propósito se acompañó en 1995 con una reforma laboral, mediante la cual se liquidaron relaciones laborales con antiguos sindicatos (previa indemnización) y se fueron creados sindicatos de empresa con nuevos contratos colectivos de trabajo, donde se estipularon pagos por jornada y no por destajo, menores prestaciones indirectas, etc. Para ello, las maniobras empezaron a ser prestadas por empresas privadas a excepción de puertos pequeños o medianos, donde no se justifica la participación de privados por reducidos volúmenes de operación (esquema de API operadoras).

- Libre contratación laboral y salarios de mercado: eliminación de exclusivismos y de prácticas laborales restrictivas, a fin de promover la inversión privada y la competitividad de los puertos.
- Vinculación de los puertos con el desarrollo regional: participación estatal y municipal a través de una comisión consultiva en el puerto, integrada por autoridades, gremios y asociaciones.
- Coordinación de autoridades: establecimiento de bases para contar con una apropiada coordinación que permita alcanzar un sano equilibrio entre los objetivos de la regulación gubernamental y la necesidad de hacer más eficiente el tránsito de mercancías en los puertos.
- Mayor integración entre los puertos y los sistemas nacionales de transporte. Inclusión en los programas nacionales de comunicaciones y transportes, de los circuitos de origen-destino de los productos, a fin de contar con enlaces adecuados entre los distintos modos de transporte⁷.

c) Puesta en marcha de las Administraciones Portuarias Integrales

Para el año de 1993 se realizaron los siguientes trámites y trabajos relativos a la constitución de las APIS:

- Autorizaciones de las dependencias competentes para la constitución de las sociedades mercantiles paraestatales.
- Determinación y delimitación de los recintos portuarios.
- Elaboración de títulos de concesión y avalúos.
- Proyecciones financieras de gasto e inversión.

Según datos de la Dirección General de Puertos y Marina Mercante, en el año de 1994 se otorgaron 62 concesiones portuarias y entraron en operación 17 Administraciones Portuarias Integrales en los principales puertos. Siendo ellas de carácter federal y una de carácter estatal (en Quintana Roo). Hoy en día, a través de estas administraciones, se maneja casi el 100% de las mercancías que transitan por los puertos mexicanos. En concreto, las APIS de Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Guaymas y La Paz en el Pacífico; y las de Veracruz, Tampico, Altamira, Coatzacoalcos y Progreso en el Golfo

⁷ Esta propuesta se obtuvo de un análisis del estado en que se encontraban las áreas a cargo de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, realizado en 1994 y circulado internamente en Puertos Mexicanos.

y Caribe absorben casi todo el tránsito mercantil (no se incluye petróleo manejado por PEMEX ni minerales como la sal operados en terminales privadas).

Asimismo, se debe resaltar el hecho de que las actas que dan fe al nacimiento de las APIS plantean la utilización de las técnicas administrativas que efficienten los recursos humanos, materiales y financieros. Al respecto, es pertinente acotar lo siguiente:

"...Que el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, establece que la empresa pública es una organización que debe estar sujeta a las políticas de rectoría económica del Estado, sin perder de vista su carácter empresarial y que debe impulsar y fortalecer el sector paraestatal de tal forma que las empresas públicas se conviertan en modelos de eficiencia y productividad". (Acta Constitutiva de la Administración Portuaria Integral de Guaymas, Son., 1993:3).

d) Resultados generales de la reforma portuaria mexicana

Líneas atrás se indicaba que a raíz de los cambios administrativos, jurídicos y estructurales emprendidos en el sistema portuario mexicano, ahora se cuenta con puertos rentables y autónomos, mejores servicios, más eficientes, competitivos y seguros. Además, con el fin de estar en condiciones de enfrentar aceptablemente la creciente demanda interna y la competencia internacional, la infraestructura es mayor y se ha modernizado. Los siguientes son los indicadores que sirven para ilustrar que los resultados, en términos generales han sido adecuados a partir de la reforma emprendida y que originó la aparición de las Administraciones Portuarias Integrales (APIS) desde mediados de la década de los noventa.

Resultados financieros

Los principales puertos del país han alcanzado la autosuficiencia financiera y no requieren de subsidios para ni para su operación ni para el desarrollo de las obras que permiten su expansión. Gracias a la conjunción de esfuerzos de carácter técnico, para garantizar una adecuada prestación en tiempo y forma de los servicios suministrados; así como aquellos inherentes a la mercadotecnia y comercialización, los puertos mexicanos han incrementado en forma sensible la demanda por sus servicios, lo que se ha traducido en un incremento en sus ingresos y el que operen con utilidades, no obstante el que ejecuten inversiones cada vez mayores en infraestructura, además de pagar

contraprestaciones (por la explotación de bienes propiedad del gobierno federal) e impuestos de ley.

En el periodo 1995-2000, los ingresos totales de las APIS pasaron de 1,004 millones de pesos (del 2000) a casi 2,393 millones⁸, lo que significa un incremento del 138% en este rubro.

Inversiones y capacidad instalada

Las inversiones totales en infraestructura portuaria y equipo en el mismo lapso alcanzaron los 17,285.4 millones de pesos distribuidas de la manera siguiente: la realizada por las APIS totalizó 4,612 millones (pasando de 384 a 1,306 millones). Por su parte, el aporte del capital privado sumó 9,576 millones (85% nacional y el 15% restante del exterior). Además, el gobierno federal invirtió 3,097.4 millones para la ampliación de Puerto Progreso y para el señalamiento marítimo y dragado de puertos sin API.

Como indicador relevante de ese incremento en la inversión privada, se tiene que el número de prestadores de servicios pasó de alrededor de 150 en el '94 a más de 1,150 en la actualidad (incluyendo nuevos prestadores y aquellos que se regularizaron).

Tanto las inversiones comentadas como las mejoras en productividad hicieron posible que el número de terminales y la capacidad instalada para manejo de carga comercial se duplicara, pasando de 59 a 120 millones de toneladas, además, con los incrementos contemplados, se piensa enfrentar los incrementos de demanda previstos.

Por otro lado, el tendido de muelles llegó a 24.9 kilómetros para carga comercial⁹, lo que significa un avance del 34.6% respecto a lo que existía en 1994. En este concepto, sobresale el incremento del 71.4% en el número de posiciones de atraque en terminales especializadas de contenedores, ya que de 7 existentes en 1994 se llegó a 12 en el año 2000.

Paralelamente, el número de grúas de muelle aumentó de 10 a 28 en el mismo periodo, lo que equivale a un incremento del 180%. En el mismo sentido, las grúas de patio pasaron 19 a 39 en el 2000.

Por su parte, la capacidad instalada de remolcadores prácticamente se duplicó, al pasar de 16 unidades a 31

en la actualidad, con una potencia acumulada de 95,336 caballos frente a los 46,594 del '94.

En lo referente a la infraestructura para manejo de turistas y cruceros, se tuvo un incremento aún mayor, pasando de 6 posiciones de atraque a 15.

Productividad y tarifas por servicios de maniobras

El conjunto de obras realizadas, el mayor equipamiento y las nuevas condiciones de competencia originaron, a su vez, aumentos en la calidad de los servicios prestados y en la productividad para su ejecución. En el caso de la carga contenerizada (la cual se ha indicado representa el tipo de carga más relevante en el contexto mundial), los puertos de Altamira, Manzanillo y Veracruz alcanzaron productividades del orden de entre los 28 y 30 contenedores por hora, parámetros similares al de puertos líderes del extranjero.

Estos incrementos en la productividad han originado que la estadía de las embarcaciones en los puertos de México haya disminuido, lo que provoca estimables ahorros económicos.

Como referencia, en la actualidad en el puerto de Veracruz, un barco estándar de contenedores permanece en los muelles 17 horas, contra los dos días que tomaba en 1994¹⁰.

Por su parte, las tarifas de los servicios de maniobras de carga y descarga de graneles agrícolas, minerales, contenedores y carga general, observaron una reducción del 36.1, 25.2, 5.7 y 21.9%, respectivamente, entre 1995 y el año 2000.

Volúmenes de carga y números de pasajeros¹¹

En este rubro destaca indudablemente el manejo de contenedores, cuyas cifras se duplicaron entre 1994 y el 2000, pasando de 550 mil unidades a 1 millón 285 mil. Por su parte, el total de carga transportada, incluyendo petróleo y sus derivados, llegó en el 2000 a

8 Datos contenidos en el informe de la SCT titulado El Sector Comunicaciones y Transportes, 1994 - 2000, de donde se obtuvo también la información contenida en esta sección.

9 No se incluye lo relativo al petróleo, sal y yeso que se manejan en instalaciones especializadas privadas.

10 Sin embargo, se debe mencionar que algunos de los logros que se presumen en esta materia (como la reducción en las estadías de los barcos graneleros agrícolas de 15 a sólo 2 días), obedecen más bien a la erradicación de ineficiencias y corruptelas que en estos días serían intolerables, pero que el pasado no sólo se observaron, sino que eran práctica común.

11 Se incluyen primero las cifras correspondientes a la carga en cuanto a que son más relevantes en el contexto portuario.

los 241 millones de toneladas, lo que significa un incremento del 30% respecto a las 185.4 de 1994¹².

Asimismo, el número de pasajeros que utilizan los puertos mexicanos tanto en cruceros como en transbordadores se ha venido incrementando sensiblemente en los últimos años.

Para el 2000 se tuvieron registros de 8.9 millones de gentes, lo que contrastado con los 5.3 millones de 1994 significa un 68% de aumento.

III) Conclusiones

En función de lo visto en las páginas anteriores, es evidente que el subsector portuario mexicano ha venido sufriendo una serie de readecuaciones y ajustes en su accionar. Estos cambios pretenden lograr y después consolidar una gestión soportada en la eficacia (logro de objetivos), la eficiencia (mayor productividad y un mejor uso de los recursos públicos) y en la racionalidad económica (induciendo esquemas de mercado en las transacciones mercantiles).

Es igualmente cierto que en esta transformación se han hecho presentes varios de los más importantes lineamientos que la NGP plantea, entre los que habría de destacar los siguientes:

1. La redefinición del papel del Estado en la actividad portuaria. Con la finalidad de que el gobierno dejara de participar en su operación y en la prestación de servicios; permitiendo que estas actividades las ejerza el sector privado y el Estado regule (timonear y no remar).
2. Descentralización. Cada puerto tiene su administración propia, autónoma y autosuficiente.
3. Privatización de terminales y servicios, incluso de las propias APIS. De hecho, las terminales más importantes, casi todos los servicios y una API (Acapulco) del sistema portuario nacional son operados con capital privado.
4. Competencia entre los puertos y al interior de los mismos. Gracias a la liberación de precios y tarifas, supresión de subsidios, eliminación de monopolios y barreras de entrada a los mercados (en especial en los servicios de maniobra de carga).


Estos factores han influenciado positivamente y de manera significativa la gestión en los puertos mexicanos más relevantes, contribuyendo sin duda en su mejora y al mismo tiempo en la consecución de los buenos resultados en el sistema portuario nacional en su conjunto.

Entre estos resultados se pueden contabilizar una mejor infraestructura y mejor equipamiento, mayor competitividad, reducción de las tarifas portuarias, el incremento de la productividad (en algunos puertos se han alcanzado niveles internacionales) y, en general, en una gestión portuaria rentable y con parámetros de prestación de servicios adecuados y de calidad, que se han traducido en la satisfacción de los clientes de estos servicios.

Por consiguiente, la evidencia indica la existencia de una correlación positiva entre la aplicación de varios de los aspectos que rodean a la NGP en los puertos de México y estos desenlaces. Además, es indudable que el resultado de las políticas implantadas en este subsector es altamente positivo. La eliminación de prácticas administrativas obsoletas, el acercamiento hacia esquemas más racionales en la generación y asignación de recursos, así como los indicadores recién vistos que se traducen en mejores servicios para la clientela de los puertos mexicanos, dan cuenta de ello.

En este sentido, se puede asegurar que la modernización experimentada en el subsector portuario de México cumple con los prerrequisitos y niveles que señala Enrique Cabrero: el logro de la eficiencia (se logró un mejor manejo de los recursos públicos), la eficacia (se alcanzaron los objetivos estatales que la reforma estableció) y, con ello, la legitimidad. Igualmente, las políticas públicas implantadas en este subsector se aproximan a lo que Majone determina como características indispensables para su hechura: el redescubrimiento de la eficiencia (ya que prácticamente todos los agentes: Estado, privados y usuarios, mejoraron sus posiciones), el reconocimiento de la importancia estratégica de la credibilidad política, y el incremento en la delegación de poderes para la hechura de políticas a unidades tecnológicas de considerable independencia, que en el caso que se reseñó lo constituyen las Administraciones Portuarias Integrales.

12 No obstante, se debe señalar que independientemente de las mejoras realizadas, los volúmenes de carga que se manejan en los puertos de México y el mundo, están primeramente en función de las condiciones macroeconómicas que priven en el país.

Sin embargo, a pesar de que la experiencia reseñada arroja indicadores que la califican como exitosa, ésta no ha estado exenta de problemáticas particulares o viejos vicios que aún persisten, tales como las fuerzas y tendencias opositoras a una gestión más descentralizada, la carencia de una cultura organizacional generalizada que identifique plenamente a la ciudadanía como el centro de la acción del Estado o la aparición esporádica de actos de corrupción. Esto lleva a corroborar que no obstante su aportación en esta y otras experiencias, la NGP no debe ser vista como la panacea para los múltiples problemas y desafíos que enfrentan las administraciones públicas de Latinoamérica. Sí, en cambio, lo acontecido en el sector portuario mexicano demuestra que la aplicación de los postulados de la NGP, con el respectivo tratamiento de los múltiples factores internos y externos que definen nuestra realidad organizacional, constituye una herramienta factible para la reforma de los organismos gubernamentales mexicanos y por extrapolación, debido a que compartimos variables fundamentales de carácter cultural, social, económico y político y reconociendo además que existen problemáticas particulares en cada nación, para la modernización de los aparatos públicos del resto de los países que conforman América Latina 

IV) Bibliografía

- ARELLANO, DAVID Y CABRERO, ENRIQUE.
2000 Reformando el gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental, CIDE - Miguel A. Porrúa, México.
- ARELLANO, DAVID.
1995 "Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte", en Gestión y Política Pública, Vol. IV, núm. 1, CIDE.
- BAÑÓN, RAFAEL Y CARRILLO, ERNESTO (COORDINADORES)
1996 La nueva administración pública, Alianza Editorial, España.
- CABRERO, ENRIQUE.
1997 Del administrador al gerente público, INAP, México.
1998 "Estudio introductorio" en La gestión pública, su situación actual, B. Bozeman, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - FCE, México.
- FERLIE, E., PETTIGREW, A., ASHBURNER, L., FITZGERALD, L.
1996 The new public management in action, Oxford University Press, Oxford.
- HOOD, C. Y JACKSON, M. W.
1997 La argumentación administrativa, FCE, México.
- KLIKSBERG, BERNARDO
1989 Gerencia pública en tiempos de incertidumbre, INAP, Madrid.
- LYNN, NAOMI B. Y WILDAVSKY, AARON.
1999 Administración pública. El estado actual de la disciplina, FCE, México.
- PLASENCIA, ADRIANA.
1994 Gerencia pública: bases teórico conceptuales, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., México.
- MAJONE, GIANDOMENICO.
1996 "Política pública y administración: ideas, intereses e instituciones", en A new handbook of Political Science, Oxford University Press.
- MÉNDEZ, JOSÉ LUIS.
1999 "Estudio introductorio", en La política de la burocracia, B. Guy Peters, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - FCE, México.
- MILLET, JOHN D.
1954 Management in the public service, Mc Graw-Hill, E.U.
- MOCTEZUMA, ESTEBAN Y ROEMER, ANDRÉS.
1999 Por un gobierno con resultados, FCE, México.
- Osborne, David y Plastrik, Peter (1998), La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno, PAIDOS, España.
- PARAMÉS, CARLOS.
1978 Introducción al management, ENAP, España.
- Sánchez, José J. (1997), Administración pública y reforma del Estado en México, INAP, México.
- SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
1993 Ley de Puertos, Diario Oficial de la Federación, 19 de julio, México.
- EL SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.
1994-2000. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 1996.
- SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN
1993 La administración pública contemporánea en México, FCE, México.

SHAND, DAVID.

1996 "La nueva gestión pública: Retos y temas de discusión en una perspectiva internacional", en Ensayos sobre la nueva administración pública, Revista de Administración Pública, #91, INAP, México.

ZEDILLO, ERNESTO.

1996 "Discurso para la presentación del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", Los Pinos, 6 de mayo, México, D. F. Tomado de la página electrónica de la Presidencia de la República: [presidencia.gob. mx/discursos](http://presidencia.gob.mx/discursos).

Jaime Torres Fragoso
U. Istmo, Ixtepec. Oaxaca.