



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

**LA COLABORACIÓN ENTRE LA OFICINA DE LAS NACIONES
UNIDAS DE SERVICIOS PARA PROYECTOS (UNOPS) Y
MÉXICO EN LOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN Y OBRA
PÚBLICA. CASO TREN MAYA.**

TESIS PRESENTADA PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN DERECHO FISCAL

NOVIEMBRE DE 2021

PRESENTA:
LIC. PADDY AJURIA VERA

DIRECTORA Y ASESORA DE TESIS:
DRA. NATALIA GASPAR PÉREZ

Introducción.....	3
<i>La colaboración entre la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y México en los procesos de adquisición y obra pública. Caso tren maya.</i>	6
Capítulo primero.....	6
1. Revisión histórica y conceptual de la gestión pública en México	6
1.1 Concepto de Gestión Pública.....	6
1.2 Nacimiento y evolución de la gestión pública	10
1.3 Análisis teórico y conceptual de la gestión pública según Barry Bozeman. Enfoque de las políticas públicas y enfoque de la escuela de comercio.....	12
1.4 Gobernanza y buen gobierno en la gestión pública	15
1.4.1 Derecho internacional y relaciones internacionales.....	15
1.4.2 OCDE.....	15
1.4.3 Banco Mundial	17
1.4.4 CEPAL.....	19
1.5 La nueva gestión pública	20
1.6 Escuelas de la Nueva Gestión Pública	26
1.6.1 Australia	26
1.6.2 Reino Unido.....	29
1.6.3 Nueva Zelanda	31
1.6.4 Estados Unidos.....	34
1.6.5 Canadá.....	35
1.6.6 Suecia	36
1.6.7 Alemania	37
1.7 Breve recorrido histórico de la nueva gestión pública en México	38
1.8 La nueva gestión pública en el sistema jurídico mexicano.....	43
1.8.1 Antecedentes recientes	43
1.8.2 Ámbito constitucional de la gestión pública en México	45
1.8.3 Legislación federal secundaria.....	47
1.8.3.1 Ley orgánica de la Administración Pública Federal.....	47
1.8.3.2 Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público	48
1.8.3.3 Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.....	48
1.9 Neoliberalismo y nueva gestión pública	49
1.10 Reformas estructurales	51
1.10.1 Privatización.....	51
1.10.2 Liberalización	52
1.10.3 Desregulación.....	52
Capítulo segundo	53
2. Génesis, evolución y organización de La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (United Nations Office for Project Services UNOPS)	53
2.1 Derecho internacional y el Sistema de las Naciones Unidas	53
2.1.1 Otros órganos.....	54
2.2 Génesis y evolución	54
Cuadro 5. Los 5 momentos clave en la evolución de UNOPS. Creación propia.....	56
2.3 Organización; competencias y facultades.....	59
2.4 El principio de transparencia	64
2.5 Los procesos de adquisiciones como objetivo para UNOPS.....	67
2.6 Cumplimiento de certificaciones internacionales y estándares de calidad.....	69

2.7 sostenibilidad económica, social, ambiental y territorial	70
2.8 Ética como política institucional	71
2.9 Cooperación con Proveedores y su comité de revisión	73
Capítulo tercero	75
3. La cooperación de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos con el Gobierno de México en el proyecto turístico del Tren Maya.....	75
3.1 Planeación Democrática del Estado Mexicano	75
3.2 Concepto	76
3.3 Breve recorrido histórico de los Planes Nacionales de Desarrollo.....	76
3.4 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	83
3.5 Proyecto Tren Maya	87
3.5.1 Enfoque de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	87
3.5.2 Enfoque turístico.....	90
3.5.2.1 Nacional.....	90
3.5.2.2 Internacional	91
3.5.3 Enfoque ambiental	92
3.5.3.1 Nacional	92
3.5.3.2 Internacional.....	93
3.5.4 Enfoque cultural y patrimonio.....	94
3.5.4.1 Trabajo de UNESCO.....	94
3.6 Avances del acuerdo marco México-UNOPS	95
Conclusiones	97
Tabla de Siglas	99
Bibliografía.....	100

Introducción

El presente trabajo se desarrolla en el contexto de un nuevo régimen político denominado Cuarta Transformación, el cual tiene como uno de sus ejes principales el combate a la corrupción.

Los lineamientos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para llevar a cabo las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y contratación de obra tienen el objetivo de evitar la corrupción, mediante la licitación o alguno de los procedimientos secundarios correspondientes.

Toda vez que se han visto reflejados grandes índices de corrupción en proyectos que conllevan licitaciones de gran magnitud, como en los casos *Odebrecht*, o *la estafa maestra*, hay algunos proyectos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 que se realizan en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), el cual es un ente gestor de las Naciones Unidas. Esta colaboración se da en un esfuerzo del Gobierno Federal por combatir a la corrupción y mejorar la gestión pública.

Esta investigación se realiza bajo dicho contexto y plantea como objetivos analizar la gestión pública abordando una perspectiva teórica-conceptual, describiendo las funciones de UNOPS y su colaboración con el Gobierno de México, así como la relación entre ambos a raíz del Acuerdo Marco de fecha trece de febrero de dos mil diecinueve, pero sobre todo, el objetivo general de esta investigación es analizar la participación de UNOPS en materia de adquisiciones en el Gobierno de México, tomándose como referencia el proceso de ejecución del mega proyecto del sexenio denominado “Tren Maya” con la perspectiva de la Nueva Gestión Pública.

En esta investigación utilizamos el método analítico y descriptivo de figuras como gestión pública, UNOPS, y su vínculo a través del acuerdo con el Gobierno Federal para

colaborar en el “Tren Maya” como una de las vías para combatir la corrupción y mejorar la gestión pública.

Este análisis se divide en tres capítulos; en el primer capítulo describimos la figura de la gestión pública, su concepto, nacimiento hasta su relación con la gobernanza y los organismos internacionales que en determinado momento se enfocan en propiciar el buen gobierno.

En ese mismo capítulo se describe la nueva gestión pública y sus escuelas alrededor del mundo para entender un poco más del contexto en que surgió; además del sistema jurídico mexicano que contempla dicha figura, y por jerarquía partimos de la constitución y leyes federales.

Se analiza también la relación entre el modelo de libre mercado o neoliberalismo y su relación con la nueva gestión pública, considerando aspectos como la privatización, la liberalización y la desregulación.

En el segundo capítulo se analiza la UNOPS contemplando los antecedentes del derecho internacional, su origen y evolución. Se describen las competencias y las facultades del organismo en materia de adquisiciones, destacando ejes relevantes como la ética, la sostenibilidad y la cooperación con los proveedores.

En el último capítulo se describe el Acuerdo suscrito por el Gobierno Mexicano y UNOPS en el ejercicio de la cooperación internacional, en beneficio del proyecto del “Tren Maya”, en este se incluyen los puntos descritos en el Plan Nacional de Desarrollo con respecto al “Tren Maya”, se destacan los objetivos relacionados a la Agenda 2030, entre otros.

En la parte final del trabajo se establecen las conclusiones obtenidas a lo largo de la investigación, tomando en cuenta como convergen en la práctica tanto lo descrito en el capítulo primero, resumido como la nueva gestión pública, y lo expuesto en el segundo capítulo como labor principal de UNOPS al ser parte del Sistema de Naciones Unidas,

para dar paso en el tercer capítulo al análisis del ejercicio de cooperación internacional con el Gobierno de México en el proyecto del Tren Maya mediante el Acuerdo Marco suscrito el día trece de febrero del año dos mil diecinueve.

Por lo tanto en las conclusiones se asientan los razonamientos que fueron desarrollados como resultado del análisis de los nexos formados entre los capítulos.

La colaboración entre la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y México en los procesos de adquisición y obra pública. Caso tren maya.

Capítulo primero

1. Revisión histórica y conceptual de la gestión pública en México

1.1 Concepto de Gestión Pública

Desde hace algunas décadas se observa en el mundo una tendencia que propone mejorar la administración pública utilizando conceptos, herramientas y técnicas de gestión, que en muchos casos emergieron para resolver problemas del sector privado.¹

Existe una búsqueda constante por encontrar las herramientas necesarias para enfrentar los problemas que plantea la ineficacia del mecanismo estatal con el paso del tiempo, más allá del origen de los conceptos mencionados.

La teoría de la gestión pública intenta generalizar de manera útil y práctica sobre cómo deben actuar los administradores públicos en diversas situaciones. Las palabras “útil y práctica” sugieren que la teoría de la gestión pública debe ser pertinente y orientada hacia problemas identificados y concretos.²

En este primer capítulo nos daremos cuenta de que la gestión pública a nivel teórico no es precisamente breve, y que para lograr comunicar su objetivo es necesario puntualizar en determinados aspectos, para lo cual vamos encontrar las vertientes de mayor relevancia con respecto a diversos autores.

¹ Losada, I Marrodán Carlos, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington, Banco Interamericano de desarrollo, 1999, p. 47.

² Bozeman, Barry, *La gestión pública: su situación actual*, trad, de Mónica Utrilla de Neira, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 53.

La teoría de la gestión pública se esfuerza por sistematizar la descripción de situaciones y explicar como una acción eficaz de parte de los administradores públicos varía entre dichas situaciones.³

Para cumplir este objetivo, la teoría de la gestión pública toma en cuenta y examina diversas posturas y perspectivas que permiten el acercamiento o logro de la eficacia.

La teoría de la gestión pública debe referirse a todos los administradores públicos, no solo a los que se encuentran en los niveles más altos de la estructura de la organización, ya que procura crear un conocimiento útil para la gran mayoría de administradores intermedios, así como desarrollar una teoría que sea pertinente para los administradores de nivel superior.⁴

Esta característica destaca por la importancia que tiene en realidad el ensamble final del trabajo que se ejerce en distintos niveles, y al mismo tiempo señala implícitamente la relevancia de cada uno de estos en su coexistencia.

Ya que aunque muchas veces los administradores que ocupan los niveles superiores serán quienes tomen decisiones que afecten para bien o mal al resto de la empresa,⁵ quienes en realidad interpretan y desempeñan tales decisiones serán los administradores que tienen un nivel intermedio, y que por supuesto representan una mayoría frente a los de niveles mayores.

Una de las principales aportaciones de la investigación de la gestión pública, ha sido el argumento de que *buenos administradores pueden producir buenos resultados*.⁶

³ *Ibidem*, p. 54.

⁴ *Ibidem*, p. 55.

⁵ Con el fin de comprender mejor esta investigación, podemos pensar en el gobierno de un país, estado, o municipio como si fuera una empresa, toda vez que ante los ojos de la nueva gestión pública, tienen un funcionamiento similar a nivel administrativo.

⁶ Bozeman, Barry, *op. cit.*, p. 107.

Esta frase puede ser interpretada de la siguiente forma: si un administrador ha recibido una capacitación satisfactoria que comprenda el aprendizaje, las habilidades y bases pertinentes para realizar su trabajo de manera exitosa, es inevitable que esto suceda.

Entonces la parte compleja del proceso sería proporcionar a los administradores ese conjunto de herramientas profesionalizantes que los sitúen en el supuesto de ser buenos administradores, para poder así producir los resultados esperados.

La investigación de la gestión pública ve la clave del éxito en hacer que el administrador defina la estrategia y consiga apoyo para esta, por lo tanto se enfoca básicamente en el liderazgo y el modo en que un dirigente se relaciona con su medio político: el medio fuera del ente gubernamental y el medio dentro del mismo. La relación entre las estrategias políticas y los resultados de los programas es la cuestión básica de la investigación sobre gestión pública.⁷

La afirmación anterior nos permite deducir que el objeto de estudio de la gestión pública es el *ente gestor* y los instrumentos para el desenvolvimiento en su medio, y no precisamente el análisis de dichos instrumentos.

Nuevamente se percibe que el triunfo de la labor del administrador radica en el nivel con el que desenvuelve habilidades como el liderazgo o sus relaciones interpersonales.

Para Max Weber, la dominación burocrática, es racional, ya que se vincula directamente a reglas analizables, a contrario sensu de la dominación carismática, puesto que esta carece de reglas.⁸

⁷ *Idem.*

⁸ Weber, Max, *Economía y sociedad*, 2ª ed., trad. de la 4ª ed. en alemán de 1964, México, Fondo de cultura económica, 2002, p.195.

Bajo las premisas de que la gestión pública se centra en el liderazgo, y de que en la administración pública los líderes se eligen de forma racional, lo ideal sería que los administradores con mayores aptitudes de caudillo fueran los seleccionados para definir las estrategias y liderar el trabajo del equipo en apoyo a las mismas.

Por otro lado las decisiones de los tribunales afectan la conducta y el contenido de la gestión pública como veremos en los próximos capítulos. El término gestión pública incluye elementos de administración pública, así como el desarrollo y aplicación de la estrategia que necesariamente incluye nexos entre los administradores y el medio externo de una organización.⁹

Como ciencia multidisciplinaria es inevitable que la gestión pública se vea influenciada y alterada por otros campos con los que tiene relación, por estrecha que esta sea.

El contraste entre las preocupaciones tradicionales de la administración pública y su modernización radica en la ubicación de sus prioridades¹⁰, que más que interesarse en mantener a flote el Estado, se orientan a ocuparse de que el mismo esté equipado para hacer frente a problemáticas muchas veces aún no exploradas.

La población de un país, especialmente en las naciones menos desarrolladas, dependen del Estado para el abastecimiento de bienes y servicios públicos, como la conservación del orden y el respeto a la ley, la defensa y la protección de los derechos de propiedad intelectual, el sostén de la equidad social, la prestación de servicios sociales, la redistribución de los recursos, la educación y salud, entre otras. También es labor del Estado promover la cultura y el esparcimiento, y crea sistemas para proteger a las personas de contingencias como el desempleo, la enfermedad y la pobreza.

⁹ Bozeman, Barry, *op. cit.*, p. 259-260.

¹⁰ Losada, I Marrodán Carlos, *op. cit.*, p. 48.

El Estado realiza sus funciones mediante diversas acciones que son de su competencia, como es la realización de inversión pública; la ejecución de programas públicos, la provisión de servicios públicos; la regulación normativa de sectores estratégicos como la energía, transporte, seguridad alimentaria; el fomento e inversión en innovación; la orientación económica ofreciendo incentivos o concesiones de licencias y permisos comerciales, así como la fiscalización de la normativa para asegurar el bien común. Todas estas acciones tienen como objetivo principal el desarrollo socioeconómico de los países, objetivo cuyo logro dependerá de la manera como se realicen estas funciones y acciones mencionadas, es decir, de la “gestión pública”.¹¹

Todos los servicios y la asistencia que son obligación del Estado con respecto a la sociedad, dependerán entonces de los administradores al frente de las instituciones y programas creados para brindar esas prestaciones. De modo que si los administradores de niveles medios e inferiores, y sus líderes, no son buenos administradores por no contar con las habilidades, liderazgo, aptitudes, bases y demás cuestiones aplicables, no podrán producir buenos resultados. Esto ocasiona una deuda en el suministro de servicios con la sociedad.

1.2 Nacimiento y evolución de la gestión pública

El movimiento de la gestión pública desarrolla una nueva perspectiva sobre la administración de los programas públicos.¹²

Esto se debe a la aplicación de procedimientos y principios que se establecen con precisión para el óptimo desarrollo de un proceso administrativo en específico.

¹¹ CEPAL, Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, 2014, p. 42, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37223-panorama-la-gestion-publica-america-latina-caribe>.

¹² Kettl, Donald F., “The perils-and prospects-of public administration”, *Public administration review*, 1990, vol. 50, núm. 4, julio-agosto, pp. 411-419.

Como su unidad básica de análisis, la gestión pública se ha enfocado en la conducta de las burocracias, tratando de descubrir principios básicos de la estructura burocrática para guiar la acción administrativa.¹³

Esta es la única forma en que puede hacerse, ya que es imposible concebir la gestión pública de forma aislada al concepto de burocracia.

La dominación de un líder, avalada de manera racional incrementa la necesidad de un aparato administrativo con capacidad para aplicar la estructura normativa. De esta manera, la burocracia se compone por personas técnicamente capacitadas que reciben un salario por realizar sus actividades, y se distinguen de los funcionarios públicos por que estos últimos ocupan los niveles políticamente superiores en el Estado.¹⁴

Después de la Segunda Guerra Mundial esta búsqueda de principios fue severamente atacada, en parte por críticos y en parte por la revolución conductual en la ciencia política, la cual tiene raíces distintas y menos recientes que las de la gestión pública.¹⁵

Los orígenes de la gestión pública quedan opacados por el hecho de que esta disciplina es producto de la evolución institucional más que del desarrollo intelectual. La gestión pública como campo de estudio parece haber brotado a finales de los años sesenta y comienzo de los ochenta en dos instituciones muy distintas: las escuelas comerciales y las escuelas de políticas públicas, siendo estas últimas las que parecen haber contribuido más a la evolución de la gestión pública, y las primeras más a su sustancia inicial.¹⁶

¹³ Bozeman, Barry, *op. cit.*, p. 101.

¹⁴ Velasco Sánchez, Ernesto, *Gestión pública y rendición de cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?*, México, Secretaría de la Función Pública, 2011, Cuadernos sobre Rendición de cuentas, tomo III, pp.13-14.

¹⁵ Simon, Herbert Alexander, *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*, 4ª ed., Nueva York, Free Press, 1997, pp. 53-67.

¹⁶ Bozeman, Barry, *op. cit.*, p. 37.

Como producto de esa fusión de corrientes nace la doctrina de la que hoy se alimenta en gran medida esta parte de la investigación. Incluso podríamos citar a Weber nuevamente y así remontarnos incluso al siglo XIX.

Como campo de estudio, a la gestión pública se le considera más como un oficio que como una disciplina,¹⁷ pero a pesar de eso cuenta con literatura que le respalda la parte teórica y marca pautas para su ejercicio.

1.3 Análisis teórico y conceptual de la gestión pública según Barry Bozeman. Enfoque de las políticas públicas y enfoque de la escuela de comercio

Como introducción al contexto institucional de los estudios sobre gestión pública y de la teoría que la sustenta se puede sintetizar que existen dos gestiones públicas rivales: la versión de la escuela de políticas públicas y la versión de la escuela comercial.¹⁸

Aunque para esta investigación, la teoría de la gestión pública es un tema del que se escribe como un antecedente para contextualizar y pese a que se utilizará probablemente solo el enfoque de la escuela de políticas públicas, consideramos importante dar un panorama también del enfoque de la escuela comercial.

Lo que proponían estos dos enfoques nacidos a finales de los años sesenta era considerablemente distinto: El que provenía de la escuela de políticas públicas fue más la respuesta a un problema que una idea o una oportunidad y se comprendió que de alguna manera la gestión debía complementarse por el análisis de las políticas; pero fuera de eso hubo poco acuerdo inicial¹⁹

¹⁷ Bedoya Riveros, Carlos Fernando, “Una mirada epistemológica entre la gestión pública y la gerencia social desde el paradigma sistémico”, *Revista arbitrada del Centro de Investigación y estudios gerenciales A.C.*, Barquisimeto, año 5, núm. 1, p. 285, [https://www.grupocieg.org/archivos_revista/5-1-19%20\(281-295\)%20Bedoya%20Riveros%20Agosto%2014_articulo_id146.pdf](https://www.grupocieg.org/archivos_revista/5-1-19%20(281-295)%20Bedoya%20Riveros%20Agosto%2014_articulo_id146.pdf).

¹⁸ Bozeman, Barry, *op. cit.* p. 37.

¹⁹ *Ibidem*, p. 39.

Bozeman propone denominar a los enfoques con relación a su origen, razón por la que nombra a la escuela proveniente de las políticas públicas (*public*) como enfoque P, y nombra como enfoque B al que sostiene las concepciones de las escuelas de negocios (*business*).

La corriente del Enfoque P, cómo se denomina a la escuela de políticas públicas, a pesar del desacuerdo del que habla Bozeman, fue producto de deficiencias en la gestión pública, que llevó a los expertos a pensar en corregirlas mediante el análisis de políticas.

De forma empírica sus recomendaciones se basan en casos y promueve el diálogo entre los participantes en el proceso de gestión, resaltando también el análisis de políticas.²⁰

Su enfoque se centra en la llamada gestión de políticas de alto nivel, en el que el interés no recae en la administración cotidiana de las dependencias, sino en la función del administrador (o ejecutivo político) de alto nivel. El Enfoque P, hace hincapié en los aspectos políticos de la gestión pública y la bibliografía que ha generado se orienta en gran parte hacia reglas prescriptivas basadas en la práctica.²¹

Como mencionamos con anterioridad, este es el enfoque que más se adapta a la presente investigación como precedente, pues se centra en la función del sujeto que se desempeña como administrador y en la práctica del mismo.

²⁰ León Corona, Benito, "La nueva gestión pública y el estilo personal de gobernar" *Sociológica*, México, año XXII, núm. 65, septiembre-diciembre de 2007, pp. 253-263.

²¹ Bozeman, Barry, *op. cit.*, p. 39.

Por otro lado, el enfoque B es un concepto de gestión pública identificado con un grupo de estudiosos más cercano a la administración pública tradicional, es la gestión pública guiada por las escuelas de comercio.²²

La importancia de exponer en estas líneas, aunque sea de forma superficial la materia del enfoque B radica en proveer al lector un breve instrumento para poder distinguir entre los dos enfoques y evitar alguna clase de confusión.

La primera gran diferencia entre los enfoques B y P de la gestión pública es que el enfoque B favorece más a los conceptos de las disciplinas comerciales. En segundo lugar, el enfoque B tiene nexos más poderosos con la administración pública, mientras que el enfoque P se aparta de ella.²³

Ya que el enfoque B se conduce por las escuelas de comercio, era de esperarse que favoreciera por ende a los conceptos de disciplinas comerciales.

El enfoque B se preocupa más por desarrollar la teoría empírica y gran parte de la investigación se ha centrado en identificar y explicar las diferencias empíricas entre las organizaciones públicas y privadas. El enfoque P tiende a confirmar las divergencias, o a examinar los informes de casos de los practicantes para identificarlas.²⁴

Es por ello que el enfoque P resulta útil como referencia para este trabajo, debido a que en efecto, este encuentra su razón de ser en la observación del sujeto que ejerce la gestión pública.

Los dos enfoques tienen fundamentos institucionales y profesionales distintos, pero entre sus puntos en común encontramos la preocupación por algo más que la administración interna de las dependencias, el respeto a la función de la política en la

²² *Idem.*

²³ *Ibidem*, p. 40.

²⁴ *Idem.*

administración, el interés por mejorar la eficiencia administrativa, y el aprecio del aprendizaje por experiencia.²⁵

Dado que estos dos enfoques existen como vertientes de una misma materia no es difícil comprender que existan puntos conectores entre ambos, lo que les da el carácter de únicamente enfoques, y no de disciplinas aisladas.

1.4 Gobernanza y buen gobierno en la gestión pública

El concepto de gestión pública se relaciona ampliamente con las acepciones de gobernanza y buen gobierno ya sea porque uno es consecuencia de la otra, o porque sería imposible concebir la una sin el otro.

El término gobernanza hace referencia a los acuerdos formales e informales que determinan cómo se toman las decisiones públicas y cómo se llevan a cabo las políticas públicas desde la perspectiva del respeto a los valores constitucionales de un país.

Para ampliar nuestro criterio entraremos en un marco internacional tomando como referencia lo emitido por algunos organismos en este contexto.

1.4.1 Derecho internacional y relaciones internacionales.

La buena gobernanza necesita una visión estratégica clara, en conjunto con una visión prospectiva, así como confianza entre gobiernos y ciudadanos. Es por ello que organizaciones internacionales de relevancia publican constantemente lineamientos y puntos de vista con la intención de que sean tomados en cuenta por los países miembros.

1.4.2 OCDE

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) una gobernanza pública adecuada debe tomar en cuenta la agilidad estratégica que consiste

²⁵ *Ibidem*, p. 41.

en la capacidad que tiene el gobierno para afrontar flexiblemente los retos de política pública que constantemente aumentan su complejidad. Por lo anterior se necesitan marcos de referencia que posibiliten decisiones de calidad y garanticen su implementación generando valor público.²⁶

Dicha organización destaca que la gobernanza adecuada incluye un servicio público eficiente, un sistema judicial independiente, transparencia en la administración de fondos públicos, así como respeto a la ley. Señala que de manera concisa que un gobierno eficiente y eficaz es la clave para una buena gobernanza, y para que un gobierno cumpla con esas características debe trabajar dentro de un marco de lineamientos y reglas.

A su vez reconoce que un exceso de reglas en el gobierno puede tener el efecto opuesto al esperado, llevándolo a la ineficiencia e ineficacia, ya que desvía sus esfuerzos y lo aleja de generar resultados de calidad.

La OCDE se centra en los siguientes elementos en su trabajo sobre gobernanza pública:²⁷

Rendición de cuentas: el gobierno debe mostrar hasta que grado las medidas que aplica y las decisiones que toma son congruentes con los objetivos definidos y acordados.

Transparencia: las decisiones del gobierno y los procesos que orillan a las mismas, deben estar expuestos al escrutinio adecuado para ser objeto de revisión por otros sectores del gobierno o la sociedad así como instituciones ajenas.

²⁶ OCDE, “Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México”, OECD Publishing, 2011, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48808023.pdf>.

²⁷ *Ídem*.

Eficacia y eficiencia: el gobierno debe esforzarse por generar productos públicos de calidad al mejor costo garantizando que lo ofrecido cumpla con las intenciones originales de quienes formulan las políticas públicas.

Capacidad de respuesta: el gobierno debe responder rápidamente a los cambios en la sociedad, identificando sus expectativas con el interés público general.

Visión prospectiva: el gobierno debe tener la capacidad de visualizar problemas a futuro, basándose en los datos y tendencias actuales, diseñado políticas públicas que consideren los costos futuros y los cambios previstos.

Estado de derecho: el gobierno debe ejecutar las leyes, las regulaciones y los códigos de manera equitativa y transparente.

1.4.3 Banco Mundial

Para las Naciones Unidas, la buena gobernanza o buen gobierno, se definen como el ejercicio de la autoridad por medio de procesos políticos e institucionales transparentes y responsables que fomenten la participación ciudadana.²⁸

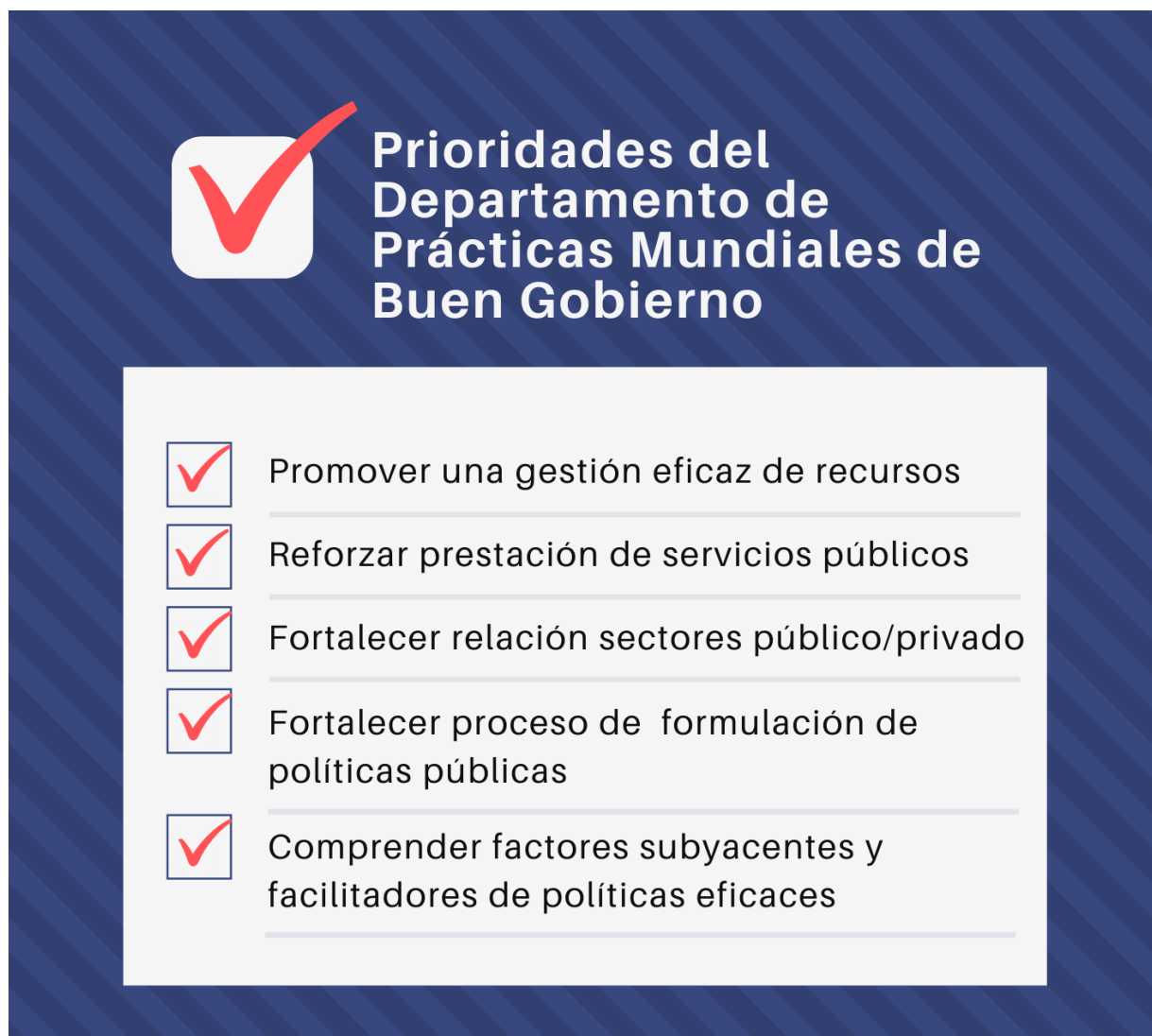
Al mismo tiempo, promueve los derechos humanos, alienta la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, la inclusión en la formulación de leyes y políticas y la rendición de cuentas de los funcionarios elegidos y designados. Permite que la sociedad civil participe activamente en la formulación de políticas y conduce a una amplia representación de los intereses de la sociedad en la toma de decisiones.

El Banco Mundial expresa que la capacidad de los gobiernos para responder los desafíos en materia de gestión se encuentra al borde, ya que las expectativas de la

²⁸ Naciones Unidas, "Prácticas de buen gobierno para la protección de los derechos humanos", Nueva York y Ginebra, 2008, p. 2, https://www.ohchr.org/documents/publications/goodgovernance_sp.pdf.

población siguen creciendo, por lo que esta situación aterriza en un nivel de desconfianza que va en aumento.

El Departamento de Prácticas Mundiales de Buen gobierno centra sus prioridades estratégicas en cinco esferas principales:



Prioridades del Departamento de Prácticas Mundiales de Buen Gobierno

- Promover una gestión eficaz de recursos
- Reforzar prestación de servicios públicos
- Fortalecer relación sectores público/privado
- Fortalecer proceso de formulación de políticas públicas
- Comprender factores subyacentes y facilitadores de políticas eficaces

Cuadro 1. Prioridades del Departamento de Prácticas Mundiales de Buen Gobierno. Creación propia.

1.4.4 CEPAL

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señala que la calidad y eficiencia de los mercados dependerán en gran medida de la calidad y probidad de los Estados para regularlos por medio de mecanismos de mercado, o de las adecuadas combinaciones de control, incentivos y orientación. Al mismo tiempo propone políticas de Estado que necesitan de un Estado fuerte, proactivo, y participe con otros en su función económica, social y ambiental.²⁹

Para la CEPAL, el ciclo de la gestión pública se desarrolla en tres marcos conceptuales que se complementan entre sí.

El primero de ellos es acerca de la calidad de las finanzas públicas y las funciones de la política fiscal dentro de un Estado moderno. En este ámbito quedan incluidos los elementos de las finanzas públicas que garantizan un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, elevando así el potencial de crecimiento de la economía, asegurando niveles crecientes de igualdad distributiva.

En segundo término, señalan la internalización de los modelos conceptuales de la gestión por resultados vigentes a nivel regional en los asuntos públicos, de modo que la gestión pública plantea reforzar la lógica gerencial de sus funciones a través de las dos acciones que se mencionan a continuación.

- Asegurando la optimización del uso de los recursos públicos en la producción y distribución de bienes públicos como respuesta a las exigencias de más servicios, más eficacia, más eficiencia, más equidad y más calidad.
- Asegurando procesos de producción de bienes y servicios públicos, incluidas las fases de asignación y distribución, así como las medidas para mejorar la productividad, transparentes, equitativas y controlables promoviendo mecanismos

²⁹ CEPAL, *op. cit.*, p. 39.

internos para mejorar el desempeño de los servidores públicos, y con ello promover la efectividad de los organismos públicos, en miras a posibilitar los dos objetivos anteriores.

En tercer lugar, al asumir la lógica de cadena de producción del sector público (insumos, procesos, productos, y resultados e impactos), el ámbito de preocupación de los resultados finales o impactos se relaciona con los efectos de las políticas públicas en la población.³⁰

1.5 La nueva gestión pública

La nueva gestión pública es un término frecuente en las últimas décadas, primero en países anglosajones y luego en el mundo entero, para denotar un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa.³¹

Podemos notar una relación con el enfoque P, mencionando anteriormente, ya que la gestión pública tradicional menciona el término *decisiones y prácticas administrativas*, y a su vez hace notar la introducción de nuevos conceptos, tales como *flexibilizar o introducir mayor competencia*.

Cuando las ideologías neoliberales y la economía de mercado se empezaron a hacer presentes, el Estado tuvo la necesidad de sistematizar una respuesta teórico-práctica para la actualización de la función pública, que encontró en el *nuevo gerencialismo*.³²

³⁰ *Ibidem*, p. 42

³¹ Cejudo Ramírez, Guillermo, *Nueva gestión pública*, México, Siglo XIX editores, 2011, p. 17.

³² Villanueva Lomelí, David y Villanueva Varela, Arturo, *¿La nueva gestión pública?*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2010, p. 10.

Posiblemente esta reinvencción fue la respuesta que emergió con mayor claridad para establecer una solución a esa necesidad de reestructura y modernización de la administración pública.

La nueva gestión pública regularmente se encarga del análisis y la gestión sistemáticos de las políticas de gestión pública. Esta potestad sobre las políticas está relacionada con el gobierno, sus reglas y rutinas institucionales que pudieran impactar o alterar el proceso de la gestión pública, por lo que el dominio abarca diversas organizaciones dentro del gobierno entre las que se pueden encontrar las oficinas responsables del diseño presupuestario, la rendición de cuentas, la función pública y relaciones laborales, la eficiencia y calidad, auditoría y la evaluación.

Todos estos aspectos ligados a las políticas públicas tienen igual grado de importancia para la nueva gestión pública, pues al ser sistemática no puede tomar en cuenta algunos aspectos en ocasiones, y otros aspectos no.

Las funciones y estructuras del Estado se van transformando donde la sociedad y algunos grupos de presión exigen un modelo de Estado mínimo. También la sociedad civil reclama una cuota mayor de poder, principalmente de tipo económico, a través del llamado *empowerment* que consiste en dejar que aquella resuelva problemas y preste servicios que antes solamente correspondía al Estado.³³

A su vez, considera que la mayoría de los problemas sociales se deben a una distribución desigual de los recursos, y que la participación de la comunidad en el proceso de investigación-acción no solo representa la posibilidad de que tomen decisiones que impactan en su vida como grupo, sino que permite hacer realidad el derecho de las personas a sujetarse a los procesos específicos que cada grupo desea para mejorar la vida de su comunidad.³⁴

³³ *Ibidem*, p. 11.

³⁴ Musitu Ochoa, Gonzalo, *Desarrollo comunitario y potenciación (empowerment)*, Cataluña, Universitat Oberta de Catalunya, 2004, <https://bit.ly/31XAimN>.

Términos como el *empowerment* son en gran medida producto de la mala administración por parte del Estado a través del tiempo, lo que orilla a los ciudadanos a exigir un papel con cada vez más protagonismo.

Aparece un movimiento que se denomina *reinención del Estado*, popularizado por el libro de Osborne y Gaebler *La reinención del gobierno* con un nuevo paradigma posburocrático que considera que la administración del Estado debe ser como la de cualquier otro negocio cuyo propósito es la obtención de la satisfacción del cliente-ciudadano.³⁵

Este movimiento se instaura como un pilar de la nueva gestión pública, ya que partiendo de la visión de que el Estado debe ser administrado como un negocio más, se incorporan a la escena nuevos conceptos que permiten dimensionar con mayor claridad las pretensiones de la teoría de la nueva gestión pública.

Los rasgos de la tendencia llamada nueva gestión pública son sintetizados por Villanueva Lomelí y Villanueva Varela de la siguiente manera:³⁶

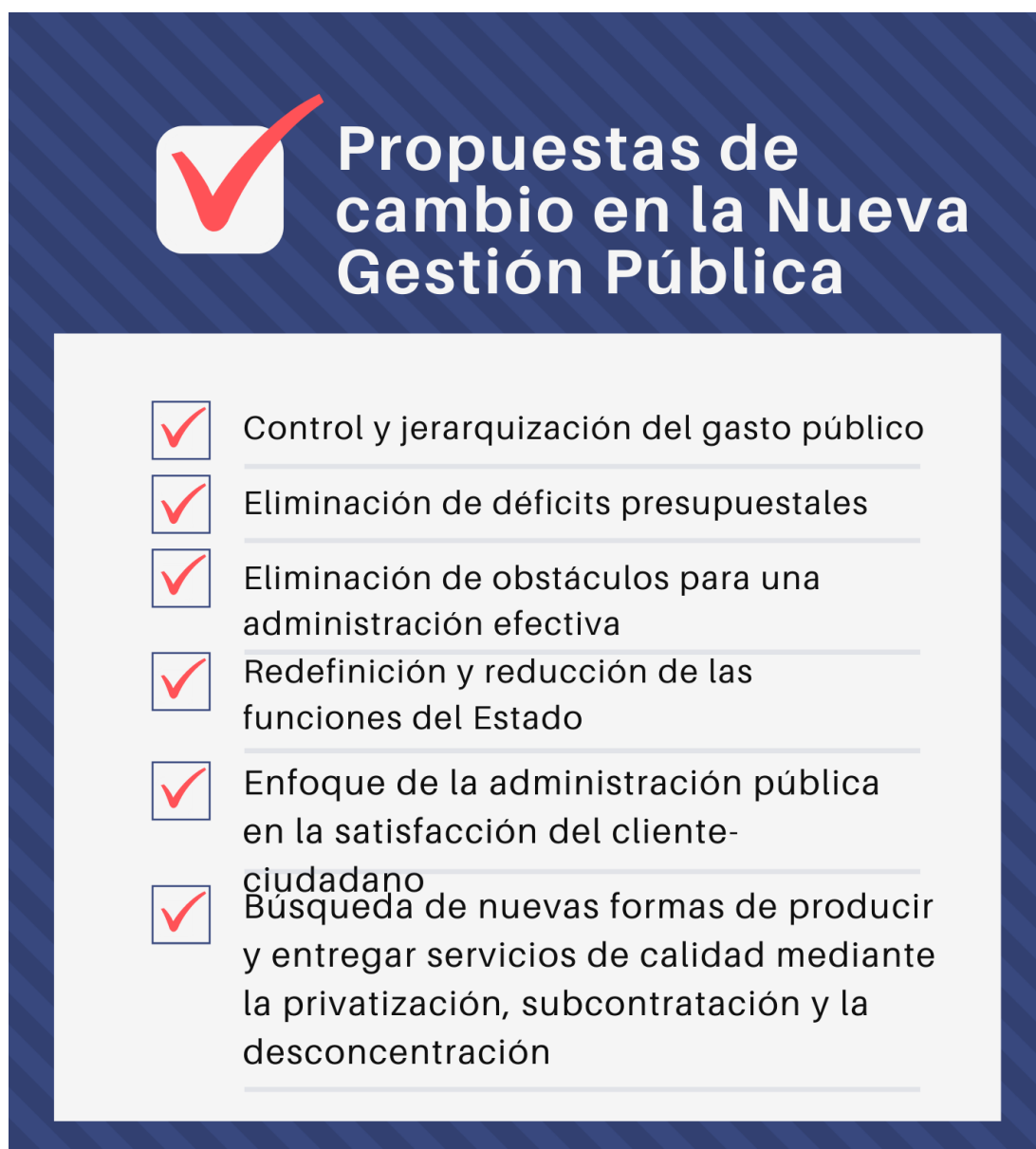
- Enfoque en la satisfacción del cliente-ciudadano
- Fijación de objetivos y elaboración de políticas de cuyos resultados dependerá la permanencia del candidato o grupo en el poder
- Nuevos valores en los servidores públicos: creatividad, libertad para modificar estructuras, métodos y procedimientos, así como aprovechamiento de las ventajas de las tecnologías de la información y la comunicación, flexibilidad para toma de decisiones en el nivel más bajo posible, creatividad, entusiasmo en el servicio y corrida de riesgos calculados.

³⁵ Cfr. Osborne, David y Gaebler, Ted, *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, trad. de Marco Aurelio Galmarini y Fernando Pardo Gella, Barcelona, Editorial Paidós, 1994, pp. 277-305.

³⁶ Villanueva, Lomelí, David y Villanueva Varela, Arturo, *op. cit.*, p. 11.

- Cultura de la promoción de las ideas de privatización, innovación y responsabilidad por los resultados.
- Estructura de gobierno simple y moderado, descentralización y servicio civil de carrera para buscar la especialización y estabilidad de los servidores públicos.

Esta suma de singularidades es la que permite distinguir a la *nueva gestión pública* de la *gestión pública* tradicional que describimos al inicio del capítulo.



Propuestas de cambio en la Nueva Gestión Pública

- Control y jerarquización del gasto público
- Eliminación de déficits presupuestales
- Eliminación de obstáculos para una administración efectiva
- Redefinición y reducción de las funciones del Estado
- Enfoque de la administración pública en la satisfacción del cliente-ciudadano
- Búsqueda de nuevas formas de producir y entregar servicios de calidad mediante la privatización, subcontratación y la desconcentración

Cuadro 2. Propuestas de cambio en la Nueva Gestión Pública. Creación propia.

Estas propuestas requieren de una reorganización en el Estado y su forma de ser administrado, así como un replanteamiento de las políticas públicas creadas para que así los puntos mencionados sean medibles en cierto plazo.

Los países que tomaron la delantera en el cambio conceptual de la *nueva gestión pública* fueron Australia, el Reino Unido y Nueva Zelanda.

Posteriormente se extendió hacia Canadá, Estados Unidos y otros países, pero fue en los primeros tres países que se le conoció como el modelo *Whitehall*, ya que conjunta naciones que difunden la cultura anglosajona.³⁷

Esto consistió en cambiar un amplio conjunto de reglas institucionales de gobierno a través de las cuales se guían, controlan y motivan las organizaciones de la función pública.

Estas reglas pueden subdividirse basándose en los aspectos enlistados a continuación.

³⁷ Guerrero, Omar, “Nuevos modelos de gestión pública”, México, *Revista digital universitaria*, año II, septiembre de 2001, p. 4.



Cuadro 3. División de las reglas institucionales de gobierno. Creación propia.

Si se consideran y practican estos cinco rubros, en teoría, la nueva gestión pública estaría blindada a prueba de fallas o deficiencias, tales como las que orillaron a su creación, y al desplazamiento de la *anterior gestión pública*.

Para este momento consideramos pertinente impregnar al lector de un esbozo de los antecedentes de la nueva gestión pública en los primeros países en que tuvo lugar. Lo anterior con el objetivo de comprender un poco más acerca de la situación que se vivía en dicha cuestión y los hechos que contribuyeron a su evolución.

1.6 Escuelas de la Nueva Gestión Pública

1.6.1 Australia

En los años ochenta el gobierno laborista y sus funcionarios superiores abrazaron los principales dogmas del racionalismo económico. Con asombrosa facilidad pusieron en práctica estas medidas:³⁸

Primero, políticas nacionales dirigidas a mejorar el desempeño económico descenderían en cascada la jerarquía de las políticas, esto es, desde las políticas macroeconómicas hasta las políticas de mercado laboral y luego, más abajo, hasta las políticas de educación. Segundo, las políticas de gobierno encaminadas a mejorar el desempeño económico se traducirían en políticas conceptualmente similares orientadas a mejorar la eficiencia y efectividad del sector público. Tercero, las organizaciones de gobierno incorporarían elementos estructurales de las organizaciones del sector privado y moderarían sus procesos de acuerdo con las prácticas óptimas del sector privado.

Campbell y Halligan consideran la extensa reforma de la gestión pública como una evidencia de que el gobierno laborista del primer ministro Bob Hawke fue capaz de conducir eficazmente a su país durante una época de tensión fiscal. La reforma de la gestión pública permitió hacer mucho más al gobierno que simplemente traducir las estrechas políticas fiscales en profundos recortes del gasto público...y los dirigentes australianos tenían gran interés por ser respetados por gerenciar la economía de un modo evidentemente responsable.³⁹

38 Pusey, Michael, *Economic rationalism in Canberra*, Nueva York, Cambridge University Press, 1991, p. 152.

39 Campbell, Colin y John, Halligan, *Political leadership in an Age of Constraint: The australian experience*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1992.

En Australia al igual que en Estados Unidos y Reino Unido, la preocupación creciente por los ataques terroristas ha impactado significativamente en las Reformas para el sector público.⁴⁰

Un comité de investigación encabezado por el empresario John Reid apoyó en 1983 el lema “gestión para los resultados” y se recomendó que los funcionarios departamentales y ministros utilizaran procesos de planeamiento corporativo para acordar las metas, estrategias y prioridades.⁴¹

Se convocó a un amplio programa de mejoramiento de la gestión financiera de todo el espectro del servicio para que los funcionarios con cargos gerenciales estuvieran más al tanto de las implicaciones de sus decisiones sobre los recursos.

Se contrataron consultores del sector privado, quienes recomendaron una planeación corporativa estratégica para lograr una adecuación más efectiva entre las exigencias de recursos de cada organismo y las metas del gobierno en cuanto a las políticas públicas.⁴²

Este síntoma ha perdurado e incrementado con el tiempo, dado que los ciudadanos se han inclinado por confiar más en el sector privado debido a los escasos resultados que el sector público solía arrojar.

Los nuevos procedimientos dieron confianza al Departamento de Finanzas de que los gastos de los departamentos se hallaban en firme control, reduciendo la posibilidad de errores o corrupción. Con esta confianza, Finanzas se apartó considerablemente de la intervención detallada en los asuntos departamentales.⁴³

⁴⁰ Christensen, Tom y Lægheid, Per, “Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos”, *Gestión y política pública*, México, año XVI, núm. 2, julio-diciembre de 2007, pp. 539-564.

⁴¹ Villanueva, Lomelí, David y Villanueva Varela, Arturo, *op. cit.*, p. 13.

⁴² *Idem.*

⁴³ *Idem.*

Los funcionarios de nivel medio fueron seleccionados entre quienes tenían antecedentes empresariales y manifestaban el compromiso de manifestar una administración pública altamente racionalizada y orientada a las tareas, cuya descripción de oficio genérica fue *mejoramiento de la gestión*. Dichos funcionarios utilizaron sus conocimientos técnicos y responsabilidades en los procedimientos para idear medios perfeccionados y así alcanzar los fines especificados por las autoridades políticas y los altos funcionarios.⁴⁴

El *mejoramiento de la gestión*, a su vez reconoce que es el medio para otorgar un incremento por desempeño institucional en las remuneraciones a esos funcionarios que serían seleccionados. Los programas en que se contempla el mejoramiento deben estar ligados a los objetivos de gestión definidos por la misma institución.⁴⁵

Las dirigencias de los sindicatos estuvieron conformadas por individuos capacitados en la universidad, por lo que los ejecutivos y los más altos funcionarios de Canberra fueron reclutados de la misma base ideológica, contribuyendo a una simbiosis que probó la consolidación de la *nueva gestión pública*.⁴⁶

Debido a la totalidad de gobierno⁴⁷ es que en 2002 se intentó implementar una mayor coordinación en áreas de seguridad nacional, contraterrorismo, demografía, ciencias, educación, energía, medio ambiente sustentable, trabajo, desarrollo rural y regional, vida familiar y transporte.⁴⁸

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ Pliscoff, Cristian, "Modernización de la gestión pública en el primer tiempo: avances y retrocesos", *Agenda pública*, año VI, núm. 11, enero 2008, p. 10-22.

<https://bit.ly/35O8Mcf>

⁴⁶ Villanueva, Lomelí, David y Villanueva Varela, Arturo, *op. cit.*, p. 13

⁴⁷ En contraste con las reformas que trajo consigo la nueva gestión pública, regidas por la economía, se llevó a cabo una segunda generación de reformas que al principio se denominó como "gobierno conjunto", que más tarde se conocerían como "totalidad de gobierno"

⁴⁸ Christensen, Tom y Lægreid, Per, *op. cit.* p. 547.

1.6.2 Reino Unido

Bajo los gobiernos de Margaret Thatcher y John Major Campbell se llevó a cabo una reforma del sector público para tratar de fortalecer la moneda y la economía en general, estableciendo topes a los gastos que los departamentos del gobierno podían realizar. Se promovió además una reducción de los salarios en el sector público, convirtiéndose el gobierno en un negociador agresivo en los tratos con los sindicatos de la función pública.⁴⁹

La gestión de la señora Thatcher iba más en consonancia con el gerencialismo que sus predecesores e impulsaba a los ministerios y departamentos a formular objetivos medibles y concentrar sus esfuerzos en lograrlos.⁵⁰

Los mecanismos creados para conseguir el mejoramiento de la gestión se encontraban en el centro del gobierno:

- El Consejero de Eficiencia (*Efficiency Adviser*) fue ubicado en la oficina del Primer Ministro
- La Unidad de Eficiencia y el Equipo de Próximos Pasos se establecieron en la Oficina del Gabinete.
- La Primera Ministra Thatcher habilitó al Tesoro para convertirlo en el principal foco de responsabilidad en el centro de la gestión gubernamental

Un *robustecimiento del centro*, implicaría dos dimensiones; la vertical, que implicaría controlar más organismos controlados; y la horizontal se encargaría de poner a los diferentes ministerios centrales y agencias especializadas a trabajar en conjunto. Ambos son instrumentos potenciales desde un enfoque de totalidad de gobierno.⁵¹

⁴⁹ Villanueva, Lomelí, David y Villanueva Varela, Arturo, *op. cit.* p. 13.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 14.

⁵¹ Christensen, Tom y Lægreid, Per, *op. cit.* p. 545.

El Reino Unido ha sido clave para fortalecer el papel de gobierno central al establecer estructuras como las unidades estratégicas, convenios de servicio público y revisiones

El gobierno de John Major prosiguió aplicando una multitud de iniciativas de mejoramiento de la gestión. Entre las principales se encontraban estas:

- Continuación de la *Iniciativa de los próximos pasos*, que analizaba la conveniencia de privatizar algún organismo.
- La *Iniciativa de la Carta Ciudadana*, que obligaba a los proveedores de prestaciones públicas a definir y publicar estándares de servicio para medir el cumplimiento de esas prestaciones y crear canales de atención de las quejas presentadas por los ciudadanos.
- Competencia por la calidad
- Creación de una cartera ministerial dentro de la Oficina del Gabinete, que se ocupaba de la reforma de la gestión pública. (*Office for Public Service And Science*).⁵²

Nueva gestión pública (new public management) fue el término acuñado por Christopher Hood⁵³ casi al inicio de las reformas británicas el que se generalizó para describir, valorar o criticar los cambios organizativos, directivos y operativos que durante los años ochenta sucedían en el sector público de muchos países y cuyo punto de partida y referente mundial fueron las reformas administrativas de la Gran Bretaña, impulsadas por la primera ministra Margaret Thatcher y continuadas después por el primer ministro John Major.⁵⁴

⁵² Villanueva, Lomelí, David y Villanueva Varela, Arturo, op. cit. p. 14.

⁵³ Hood, Christopher, "A public management for all seasons", *Public Administration*, 1991, núm. 69, marzo, pp. 3-19.

<http://newdoc.nccu.edu.tw/teasyllabus/110041265941/hood%20npm%201991.pdf>.

⁵⁴ Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 144.

1.6.3 Nueva Zelanda

Este es uno de los países en que la nueva gestión pública ha alcanzado niveles muy desarrollados. Al mismo tiempo es un ejemplo de que la meta propuesta por la nueva gestión pública tal como modificar la administración pública de manera más empresarial, no es inalcanzable.⁵⁵

El caso de Nueva Zelanda llama la atención por su manera explosiva (*big bang*) de cambiar estos rubros desde el Departamento del Tesoro:

- Las formas de planeación de gastos y gestión financiera, en las cuales se tomaba en cuenta el rendimiento.
- Reglas y rutinas respecto del nombramiento, destitución y compensación de los ejecutivos jefes de las dependencias de gobierno, responsables del desempeño de sus planes.
- Facilitación de la tarea de contratar servicios externos.

Las técnicas de gerenciamiento del sector público, basadas en analogías de negocios y mercado, fueron los rasgos prominentes de la reforma de Nueva Zelanda, llevada a cabo entre finales de los ochenta y comienzos de los noventa.⁵⁶

Estos cambios hicieron que el sector público neozelandés se convirtiera en objeto de estudio, ya que, de acuerdo con la opinión de algunos teóricos de la administración, se había vuelto el sistema más avanzado del mundo.⁵⁷

Desde la elección de un gobierno de coalición centro-izquierdista en 1999, el experimento de Nueva Zelanda en gerencia pública ha experimentado importantes

⁵⁵ Schröder, Peter, *Nueva gestión pública: aportes para el buen gobierno*, México, Fundación Friedrich Naumann, 2011, p. 8.

⁵⁶ Cfr. Kettl, Donald F., *Performance management: The state of the field. Association for public policy and management*.

⁵⁷ Villanueva, Lomelí, David y Villanueva Varela, Arturo, op. cit. p. 15.

revaluaciones. El eje básico de un sistema *orientado a resultados* permanece sin modificación, pero se ha ido distanciando del concepto inspirado en el mercado, que observaba al sector público como un universo transparente de subcontratistas organizado en torno a manifestaciones de objetivos y planes estratégicos.⁵⁸

El modelo del sistema orientado a resultados plantea la necesidad de poner al Estado al servicio de los ciudadanos, acabando con el patrón de las administraciones públicas centradas en el control de medios, para que renazcan como administraciones en donde la prioridad es obtener resultados que satisfagan las demandas de la población siempre con el control necesario del uso de recursos.⁵⁹

El modelo se está volviendo más complejo, debido en parte a la oposición política contra la privatización y a una incomodidad con estructuras construidas a semejanza del mercado, Pero también por la preocupación de los servidores públicos acerca de las limitaciones de un foco unilateral respecto a unificaciones claras de productos, eficiencia y contención de costos.⁶⁰

Para definir el desempeño, el sector público neozelandés ha hecho hincapié en el concepto de *outputs*. Estos productos son bienes y servicios provistos por ministerios, departamentos y agencias, en un rango que va desde el asesoramiento de políticas públicas, la administración de regulaciones y el pago de transferencias, hasta servicios específicos tales como educación o gestión carcelaria. Los productos constituyen rasgo central del sistema neozelandés como medio principal para responsabilizar a los altos ejecutivos por el desempeño organizacional y la base para la asignación presupuestaria.⁶¹

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ Makón, Marcos Pedro, "Algunas reflexiones sobre la gestión para resultados", *Revista Planificación prospectiva y gestión pública*, vol. 52, mayo 2014, p. 3, <https://bit.ly/34HOHVN>

⁶⁰ Villanueva, Lomelí, David y Villanueva Varela, Arturo, *op. cit.* p. 15.

⁶¹ *Idem.*

Para retar el pensamiento vigente, el Equipo de Cambio del Tesoro utilizó la siguiente analogía del mundo de los negocios al evaluar la posibilidad de obtener los servicios mediante el *outsourcing*.⁶² “Imagine que su departamento gubernamental ya no existe. Desapareció. El gobierno desea adquirir del sector privado los servicios que aquel proporcionaba. ¿Qué contrataría usted? ¿Cómo establecería los términos del contrato?”

Los productos están eslabonados al sistema presupuestario y son indicadores de calidad, cantidad y oportunidad, para cuyo control parlamentario son auditados por la Oficina del Auditor General. Para evitar tanto el desplazamiento de los *outputs* como el de los objetivos contenidos en las políticas públicas ha realizado una significativa consideración sobre el papel de los efectos, *outcomes*, es decir, manifestaciones de propósitos políticos y sociales de mayor extensión.⁶³

El nuevo sistema busca una definición más amplia del desempeño, que trascienda la estrecha visión de una mera contratación de servicios. Se exhorta a las organizaciones a escribir sus *manifestaciones de intención* en un lenguaje llano, que contenga una historia convincente en la que se vaya vislumbrando lo que el departamento está tratando de lograr, cómo encarará esta tarea y de qué manera medirá los avances.⁶⁴

La centralización en Nueva Zelanda es utilizada para resolver los problemas de coordinación que surgen en las organizaciones de modo actual. Después de un tiempo, la centralización puede afectar la iniciativa, crear *deseconomías* de escala e inhibir la innovación. De modo que se introduce la descentralización hasta que los viejos problemas retornen y el ciclo comience de nuevo.⁶⁵

⁶² Norman, Richard, *Obedient Servants? Management freedoms and accountabilities in the New Zeland public sector*, Wellington, Victoria University Press, 2003, pp. 9-16, <https://books.google.co.ck/books?id=SXCXxezvnuoC&printsec=frontcover&rview=1#v=onepage&q&f=false>.

⁶³ Villanueva, Lomelí, David y Villanueva Varela, Arturo, *op. cit.* p. 16.

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ *Idem.*

1.6.4 Estados Unidos

La campaña de reinención del gobierno de la administración de Clinton se produjo ante la circunstancia de que su adversario H. Ross Perot obtuvo el 19% del voto popular con la bandera de reducción del gasto y del déficit. El presidente concluyó que sería peligroso desatender ese movimiento ciudadano, y la revisión del desempeño nacional se convirtió en un hito de la reforma de la gestión del sector público en el gobierno Federal de los Estados Unidos.⁶⁶

Simultáneamente, Gore pugna por un gobierno que funcione mejor y cueste menos, y se plantean muchas cuestiones respecto de los medios para alcanzarlo frente a lo poco que se discute de tan ambicioso objetivo ⁶⁷

Con el paso del tiempo, perduraría la denominación de reinventar el gobierno, como la versión americana de la Nueva gestión pública.

En la doctrina muchos de los principios de la gestión pública se convirtieron en la llamada revisión del desempeño nacional o NPR (National Performance Review), que dio como resultado un espectacular recorte de la fuerza de trabajo de la administración pública federal, con ahorros presupuestarios de 100 millones de dólares.⁶⁸

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ Aberbach, Joel D. y Rockman, Bert A, "Reinventar el gobierno: problemas y perspectivas", *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 15, mayo-agosto de 1999, pp. 3-17.

⁶⁸ Osborne, David y Gaebler, Ted, *op. cit.*, pp.11-479.

La premisa era diseñar el *mejor trabajo* con el *menor costo*⁶⁹ para el gobierno federal, y los principios adoptados incluían doctrinas de gestión de calidad total, reingeniería y cultura organizativa.⁷⁰

La idea de reinventar el gobierno se cristalizó en un proyecto concebido en la oficina del vicepresidente, cuyo personal lo integraban principalmente funcionarios de carrera prestados por sus organismos de origen.⁷¹

Se dio gran difusión a los logros de la reforma para concitar el apoyo del público, Y con ello se frenó la oposición al recorte de personal manifestada por los líderes sindicales que representaban a los empleados federales organizados.⁷²

1.6.5 Canadá

Al inicio de los años noventa, el sector ejecutivo del gobierno de Canadá, con casi 40 dependencias, se encontraba demasiado parcelado. Semejante representación, que pretendía cubrir un amplio espectro de intereses geográficos y sectoriales, llegó a ser un problema que minaba la capacidad del gobierno para llevar a cabo una agenda de políticas coherente. Pero cuando Kim Campbell⁷³ se convirtió en primera ministra en 1992, redujo a 23 el número de departamentos. Esta estructura modernizada fue adoptada por el gobierno liberal de Jean Chrétien, quien para consolidar la estructura gubernamental se enfocó en la fusión de dependencias y la reducción de personal.⁷⁴

⁶⁹ Esta premisa es contraria a la sostenibilidad que hoy en día buscan los gobiernos, ya que la sostenibilidad comprende otros aspectos además del costo, como lo veremos en los capítulos subsecuentes.

⁷⁰ Villanueva Lomelí, David y Villanueva Varela, Arturo, *op. cit.* p. 16.

⁷¹ *Ibidem*, p. 17.

⁷² *Idem*.

⁷³ Mulroney renunció a su cargo de primer ministro en febrero de 1993, abriendo paso a la elección de Kim Campbell, como líder del Partido Conservador Progresista y primera ministra de Canadá.

⁷⁴ Villanueva Lomelí, David y Villanueva Varela, Arturo, *op. cit.* p. 17.

Una vez consolidada la reforma se implantó un nuevo sistema de gestión de gastos del gobierno liberal, para proveer un marco de decisión y de organización dentro del cual la desregulación acrecentada de los controles del organismo central permitió la delegación eficaz.⁷⁵

1.6.6 Suecia

A inicios de los años ochenta los socialdemócratas se comprometieron con la gente a impedir que el sector público se expandiera al mismo ritmo que la economía. Para lograrlo, se pretendió poner en práctica un modelo de relación Estado-ciudadano “orientado al cliente”, lo que permitiría la descentralización para fortalecer su control político y revigorizar la vida del partido.⁷⁶

En este país se pueden encontrar desde la década de 1960 los primeros esfuerzos para medir el rendimiento, a través de la gestión por objetivos.⁷⁷

Los procedimientos del planteamiento y diseño presupuestario fueron revisados sobre un periodo de diez años, estableciendo un tipo de proceso de gestión corporativa. Los ministerios entregaron “directivas de planteamiento” a los organismos ejecutivos bajo su jurisdicción, los cuales contrajeron la obligación de presentar al gobierno objetivos detallados junto con el acatamiento de sus presupuestos. Como parte del proceso presupuestal se obligó al establecimiento de metas y objetivos a través de un diálogo entre gobierno, ministerios y agencias.⁷⁸

Las políticas dirigidas a reformar la gestión del sector público se enfrentaron a dificultades serias para los socialdemócratas al tratar de legitimar el modelo, pero al final

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ Velasco, Sánchez Ernesto, “¿Puede la nueva gestión pública fortalecer la transparencia gubernamental? El caso de la gestión del desempeño”, *Revista de gestión pública*, año II, núm. 2, julio-diciembre de 2013, pp. 383-404.

⁷⁸ Villanueva Lomelí, David y Villanueva Varela, Arturo, op. cit. p. 17.

lograron sortear los desafíos de la oposición, así como superar la vigorosa oleada de privatización.⁷⁹

1.6.7 Alemania

En el caso alemán destacan primeramente la continuidad y la estabilidad. De modo pragmático, se explotan las oportunidades para modificar procedimientos y modalidades informales de trabajo dejando intactos al mismo tiempo los arreglos institucionales formales.⁸⁰

Los cambios en la gestión pública se hacen mediante el desarrollo y la implementación de las políticas programáticas.⁸¹

Derlien resume así lo ocurrido:⁸²

“El imperativo de contener los gastos públicos fue una característica permanente del período que va desde mediados de los sesenta hasta mediados de los ochenta, reforzada por la retórica política de la época, y se ha vuelto incluso más visible como consecuencia de la pesada carga financiera que ha acarreado la unificación. En particular los gobiernos locales han parecido ser más innovadores al responder a la escasez, debido a la vulnerabilidad de sus bases de ingresos y de la siempre creciente carga financiera impuesta por las reducciones federales. Por ello, no es raro que los gobiernos locales hayan sido los primeros en sumarse a la corriente de nueva gestión, poniendo énfasis en la función de servicio de los gobiernos locales en el discurso y reforzando el costo responsable y el concepto de control en la práctica.”

⁷⁹ *Ibidem*, p. 18.

⁸⁰ *Idem*.

⁸¹ *Idem*.

⁸² Derlien, Hans-Ulrich, “Patterns of postwar administrative development in Germany”, en Arthur Benz y Klaus Gortz (comps.), *A new German public sector? Reform, adaptation and stability*, Aldershot, Dartmouth, 1996, p. 22.

La reforma de la gestión pública en Alemania fue un proceso de abajo hacia arriba, lo que quiere decir que empezó de los órganos municipales al federal.⁸³

1.7 Breve recorrido histórico de la nueva gestión pública en México

Las reformas administrativas de los años ochenta tuvieron su origen en las dificultades que de años atrás enfrentaban las diversas formas de Estados sociales para sostener el crecimiento económico de sus sociedades y el bienestar y seguridad social de sus ciudadanos, tal como ocurría en los países europeos continentales, en los del Commonwealth y en los Estados Unidos.⁸⁴

Durante esa época de grandes cambios, surgía también el concepto de un “nuevo liderazgo” en la perspectiva global. Este concepto puso sobre la mesa una vez más las ideas de liderazgo planteado por Weber con décadas de anterioridad, pero con mayores beneficios.⁸⁵

En gran parte de sociedades latinoamericanas, el impulso a las reformas administrativas provino de los daños sociales provocados por las crisis fiscales de los Estados desarrolladores y también debido a la democratización de los regímenes, acompañados del movimiento de la globalización.⁸⁶

La suma de diversos fenómenos planteó la pregunta de si el papel que habían cumplido los gobiernos en el desarrollo económico y social de sus países durante el siglo XX podía todavía sostenerse o si en cambio el gobierno debía desempeñar otro papel y cuál en las nuevas circunstancias domésticas y mundiales. Coincidieron en plantearse la pregunta acerca de cuál habría de ser el papel del estado en las nuevas condiciones sociales, su ámbito y tipo de acción, en especial en el terreno del desarrollo económico

⁸³ Villanueva Lomelí, David y Villanueva Varela, Arturo, *op. cit.* p. 18.

⁸⁴ Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, p. 137.

⁸⁵ Weber, Max, *op. cit.* p. 195.

⁸⁶ Cfr. Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, p. 137.

y social. Las respuestas produjeron cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad.⁸⁷

De manera fáctica la reforma administrativa ha sido la respuesta obligada a los problemas crecientes de operación del gobierno, al déficit fiscal paralizante de los Estados, a la calidad incierta de los servicios públicos y a los tristes hechos de políticas económicas erróneas que postraron el desarrollo de la sociedad y ocasionaron crisis como sucedió en gran parte de las sociedades latinoamericanas. La reforma es en los hechos una respuesta a la desconfianza de los ciudadanos en la capacidad y seriedad directiva de sus gobiernos que en ocasiones se combinan con debilidades institucionales evidentes⁸⁸

Las observaciones críticas exhibían la incompetencia de la administración pública en lo que es su núcleo esencial y en lo que consiste su aporte principal al gobierno: la corrección de sus análisis y la eficiencia de sus operaciones y servicios (hoy añadiríamos su calidad). Seguramente la ineficacia gubernamental tenía sus causas de fondo en formatos institucionales O realidades políticas cuestionables porro que no imputable sólo ni principalmente a su modo burocratizado de organizarse y operar, pero la administración pública era la realidad visible de la equivocación e ineficacia gubernamental y materializaba su constelación de defectos, desórdenes e incapacidades legales, financieras, organizativas, directivas, técnicas, operativas...⁸⁹

De esta manera, reformar la administración pública fue congruentemente la primera decisión que se tomó para comenzar a controlar las desgracias de la crisis fiscal y tratar de superar de una vez por todas. El primer capítulo de la reforma administrativa fue obligar a que los gobiernos se reorganizaran de acuerdo con los imperativos básicos de una estricta dirección financiera, mayor economía, eficacia y eficiencia en el uso de

⁸⁷ *Ibidem*, pp. 137-138.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 140.

⁸⁹ *Idem*.

los recursos públicos, desaparición de entidades y programas innecesarios e ineficientes, recorte de personal sobrante o improductivo.⁹⁰

La reforma administrativa sacudió la creencia y expectativa que ciudadanos y personal público compartían acerca de la acción gubernativa y administrativa del Estado. En pocos años se modificó significativamente el tamaño, la estructura y la operación de los gobiernos con una exigente orientación hacia la obtención de resultados, el desempeño y, en conexión, se favoreció la descentralización de las decisiones hacia los niveles administrativos intermedios u operativos, se promovió la competencia interna entre los organismos públicos que actuaban a en un mismo sector de actividad Y se procedió a llevar a cabo ciertas funciones públicas mediante terceros, empresas privadas u organizaciones sociales.⁹¹

El éxito del término *nueva gestión pública* se debió a que daba a entender que las reformas tenían un carácter administrativo sin implicar cambios en las dimensiones institucionales y políticas de la acción gubernativa. El predominio de administración administrativa del concepto puede tener su explicación en el hecho de que en los estados de tradición inglesa y en el norteamericano se considera implacable la institucionalidad y funcionalidad del régimen político, de modo que los defectos se ubican lógicamente en la dimensión operativa de la administración pública.⁹²

En los últimos años se ha gestado una transformación en la forma en que el gobierno mexicano cumple las funciones que le corresponde, debido a la democratización y al escrutinio cuidadoso de las organizaciones ciudadanas, los partidos opositores y los medios de comunicación. Esto ha implicado cambios en el Gobierno Federal así como una revalorización de los espacios municipales y estatales de acción pública, lo cual ha conducido a una mejora en el diseño y el funcionamiento de las instituciones públicas, independientemente de su signo ideológico, por la obligación de

⁹⁰ *Ibidem*, p. 141

⁹¹ *Ibidem*, pp. 143-144


⁹² *Ibidem*, p. 145.

enfrentar tres nuevos retos: asimilar a pluralidad político-social, atender el principio de la escasez de recursos y capacitar y seleccionar a los servidores públicos.

Ahora, al emprender cualquier campaña política o establecer un programa de gobierno es prioritario hacer esfuerzos para *eficientar* el funcionamiento de las organizaciones y lograr un óptimo aprovechamiento de recursos. Para ello se han adoptado estrategias dirigidas al mejoramiento de la calidad en la operación de las instituciones, lo que deriva en un aumento en la productividad en la prestación de los servicios al ciudadano.

La llamada *nueva gestión pública* es un modelo posburocrático que aplica al sector público una serie de ideas que tienen su origen en la administración de negocios privados que da vigencia a términos como cliente-ciudadano, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento (*empowerment*), productividad y flexibilidad.

Los nuevos paradigmas son:



Paradigmas propuestos por la Nueva Gestión Pública

- El Gobierno tiene la obligación de hacer productivas y responsables sus políticas públicas
- Adelgazar la estructura gubernamental al mismo tiempo que se busca mayor eficacia en sus actuaciones
- Dar a conocer el uso de recursos públicos, a través de la ley de transparencia
- La democracia es cada día más participativa para exigir al gobierno eficiencia, productividad y calidad

Cuadro 4. Paradigmas propuestos por la Nueva Gestión Pública. Creación propia.

Tomando en cuenta aspectos demográficos, geográficos, económicos, políticos, se considera preciso que, tomando lo mejor de los modelos experimentados, el gobierno opte por la nueva gestión pública.⁹³

⁹³ Villanueva Lomelí, David y Villanueva Varela, Arturo, *op. cit.*, pp. 20-23.

1.8 La nueva gestión pública en el sistema jurídico mexicano

1.8.1 Antecedentes recientes

En la década de 1980 el país pasó de ser una economía basada en la sustitución de importaciones, a seguir una estrategia basada en las exportaciones. Las reformas aplicadas abrirían la economía al comercio exterior y la inversión, disminuyendo el tamaño del sector público mediante la privatización de industrias que hasta ese momento eran dominadas por la propiedad del Estado.

De ahí que México se vio en la necesidad de mejorar la capacidad gubernamental para garantizar el uso eficiente de los recursos públicos; ya que la eficacia del gobierno puede facilitar la implementación de políticas e inversiones públicas para abordar problemas sociales y económicos como lo son la pobreza, el acceso a servicios básicos de calidad, la infraestructura y la economía informal.

Desde esta perspectiva, el gobierno mexicano implementó reformas estructurales, poniendo en marcha iniciativas para establecer un servicio civil de carrera (2003), avanzar en el desarrollo del gobierno electrónico, y racionalizar las normas que regulan las operaciones del gobierno federal (2010).

Dichas reformas coincidieron con la agenda establecida por los países miembros de la OCDE en la Conferencia sobre Política Regulatoria realizada en octubre de 2010. En dicha reunión se destacó la importancia de la gestión y la gobernanza regulatoria en todo el ciclo de política pública, que incluye las etapas de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del desempeño. Debido a sus limitaciones, estas reformas necesitan seguimiento y continuidad para garantizar un impacto positivo duradero.

La revisión de la regulación en el gobierno (RIG, por sus siglas en inglés) realizada en México abordó el ciclo completo para tratar de asegurar la relevancia y la justificación de las normas que regulan a la administración pública federal y generar medidas para evitar la reconstitución del acervo de regulaciones, además de establecer normas

estrictas para la emisión de nuevas reglas, ya que al racionalizar el acervo de regulaciones gubernamentales, se facilita la ejecución de los órganos reguladores y el cumplimiento por parte de las dependencias reguladas.

Ese enfoque en torno a la consolidación fiscal, puso a prueba la capacidad administrativa del sector público, y en específico la capacidad para movilizar personal y recursos con eficacia para enfrentar retos y asumir riesgos. Este rumbo fue tomado de la Reunión Ministerial del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, que se llevó a cabo en Venecia en noviembre de 2010, con el objeto de prestar asistencia a los países miembros de la Organización en la detección y evaluación de los retos más apremiantes luego de la crisis financiera, así como de asignar los recursos humanos y financieros en consecuencia.⁹⁴

En esta reunión los ministros afirmaron que la reforma del sector público debería ser una prioridad, pues desempeñaría un papel crucial en la recuperación económica. Según lo que se destaca en el informe de la OCDE⁹⁵ las principales conclusiones de la reunión ministerial ya se estaban implementando en México para el año 2011 como parte de sus reformas estructurales.

México solicitó a la OCDE llevar a cabo la evaluación del sistema de servicio civil de carrera y la revisión generalizada de las regulaciones en el gobierno (RIG) que se realizó en el 2010 en el contexto de la experiencia internacional, al igual que una revisión de las políticas e iniciativas de gobierno electrónico.

En 2009 y 2010 la Secretaría de la Función Pública (SFP) revisó el acervo de regulaciones internas, resultan en la eliminación del 67% de los instrumentos regulatorios internos para principios del 2011 (pasando de 14 374 a 4 774) así como en la elaboración y publicación de nueve manuales administrativos de aplicación general en las actividades internas del gobierno en áreas como Adquisiciones, obras públicas, recursos humanos,

⁹⁴ OCDE, *op. cit.* p. 6.

⁹⁵ *Idem.*

recursos financieros y recursos materiales, tecnologías de la información y comunicaciones, transparencia, auditoría y control. El objetivo de estos manuales es ofrecer un marco único y estandarizado para orientar las decisiones de los funcionarios en la materia de cada manual.

Encontramos a la gestión pública en ordenamientos jurídicos de distinta naturaleza que contienen conceptos, principios y procesos referentes a lo estipulado por la teoría de la nueva gestión pública, y que para ser llevados a la administración pública, resultan dependientes de legislación que obligue a su observancia.

1.8.2 Ámbito constitucional de la gestión pública en México

Como ejemplo tenemos a los principios que enmarca el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”⁹⁶

Del primer párrafo de este precepto constitucional, resalta el establecimiento de los principios enunciados, los cuales están en sintonía con lo que profesado por la nueva gestión pública. Más adelante en el tercer párrafo del mismo artículo encontramos lo siguiente:

“Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que

⁹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021, México.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.”⁹⁷

Esta vez observamos como se hace hincapié en garantizar que el Estado, adquiera, arriende, enajene y en general, contrate, bajo las mejores condiciones posibles en todos los aspectos, para lo cual resulta necesaria la observancia de los principios mencionados en el primer párrafo del artículo.

Continuando con el mismo artículo, en el párrafo cuarto se lee lo siguiente:

“Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.”

A partir de lo anterior entendemos que de la ley emanan las principales disposiciones que aseguran el ejercicio de los principios que dicta el artículo, pero también de la legislación se desprende por ejemplo, el fundamento que sustenta jurídicamente el nacimiento de acuerdos que el gobierno federal realice para asegurar el acato de los principios ya mencionados. En este trabajo de investigación nos atañe el acuerdo marco celebrado entre el Gobierno de México y la Oficina de las Naciones Unidas de servicios para proyectos, relativo a la asistencia técnica en proyectos de interés por medio de acuerdos específicos.

Continuando con el mismo artículo, en el párrafo quinto encontramos:

“El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se

⁹⁷ *Idem.*

sujetar a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.”

Observamos que se enfatiza la importancia de lo establecido en las líneas anteriores del mismo artículo, derivando en que los recursos económicos federales se rijan por las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

En la década de los años ochenta se impulsaron programas de privatizaciones y apertura comercial en México y América Latina, lo que constituyó una primera generación de reformas estructurales. Esas, como ahora, se plantearon el objetivo de combatir los desequilibrios, desterrar la crisis que dejaron los años sesenta y retomar el desarrollo económico, y con todo ello, alcanzar la justicia, la democracia y la libertad.⁹⁸

1.8.3 Legislación federal secundaria

1.8.3.1 Ley orgánica de la Administración Pública Federal

Otro instrumento jurídico que refleja el estilo de la nueva gestión pública es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, por el Presidente Constitucional de ese entonces, José López Portillo. Esta ley sufriría una profunda reforma el 29 de diciembre de 1982, año en que se instaura en México la adopción de la nueva gestión pública.

Con esa reforma se suprimió la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y nace la secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. La Secretaría de Comercio es abrogada y nace la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

⁹⁸ Cabrera, Sergio, “Las reformas en México y el TLCAN”, *Problemas del desarrollo*, México, vol. 46, no. 180, enero-marzo de 2015, pp. 77-101.

Esta serie de reconstrucciones en instituciones tan importantes para nuestro país, significaron uno de los primeros pasos que la administración pública mexicana dio para acercarse a la ola de *nueva gestión pública* que inminentemente nos alcanzaría, y que se había estado gestando principalmente en Europa años atrás.

Además se creó la Secretaría de Energía, minas e industria paraestatal, en sustitución de la secretaría de patrimonio y fomento industrial, y también se creó la secretaría de controlaría general de la federación, a través de la cual el Gobierno Federal pretendía tener un órgano central que le permitiera ejecutar acciones que regularan el funcionamiento de sistemas sectoriales e institucionales de control, legalidad y responsabilidad en el manejo de recursos en la Administración Pública Federal, lo cual atiende en gran medida a la entrada de la nueva gestión pública al país.

1.8.3.2 Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público

Esta ley se publicó en Diario Oficial de la Federación el 4 de enero del 2000. Su objeto es reglamentar la aplicación del artículo 134 constitucional en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios para las unidades administrativas de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y las entidades federativas, municipios y entes públicos con cargo total o parcial a recursos federales.

En esta ley y en la Ley de obras públicas y servicios relacionadas con las mismas se sientan las bases para tener procesos de contratación más justos y transparentes

1.8.3.3 Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas

De igual manera, esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 enero del año 2000 y su objeto es reglamentar la aplicación del artículo 134 constitucional

en materia de contrataciones de obras públicas para las mismas entidades que lo hace la Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

1.9 Neoliberalismo y nueva gestión pública

El Neoliberalismo es la teoría política y económica que tiende a reducir al mínimo la intervención del Estado.

En Inglaterra Margaret Thatcher emprendió medidas en tres direcciones, la política fiscal, la política monetaria y la reforma de los sindicatos. El tamaño del estado decreció mediante la disminución del gasto y la deuda pública, la privatización de empresas estatales, la reducción de empleos gubernamentales, el recorte de impuestos sobre la renta y de subsidios industriales, así como mediante la desregulación en general.

Advertimos entonces que las medidas tomadas por Thatcher como impulsora de la nueva gestión pública, y su sucesor, obedecen a la introducción del neoliberalismo en su Estado y la necesidad de modificaciones que este trajo consigo por el coronamiento especulado que la corriente proyectaba.

En 1974 el premio Nobel de economía respaldó al neoliberalismo al ser concedido ese año a Friedrich von Hayek y dos años después, a otro defensor militante del ultraliberalismo económico, Milton Friedman. A partir de esta serie de sucesos los partidarios del libre mercado pasaron a la ofensiva, aunque no llegaron a dominar las políticas gubernamentales hasta 1980.⁹⁹

John Major continuó con las mismas políticas que su antecesora, sin embargo el balance de 18 años de reformas neoliberales resulta contradictorio: “Se reconoce una economía y una empresa saneada, una inflación baja, la tasa más alta del producto y el desempleo más bajo con relación a las tasas de Europa continental, mayor consumo,

⁹⁹ Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX*, trad. de Juan Fací, Jordi Ainaud y Carme Castells, Buenos Aires, Crítica, 1999, p. 408.

más desigualdad social [...], disminuyeron los afiliados a los sindicatos de 13.3 millones en 1979 a 7.3 millones en 1996, lo mismo sucedió con las huelgas y los días de trabajo perdidos¹⁰⁰

El triunfalismo neoliberal no sobrevivió a los golpes de la economía mundial de principios de los noventa, ni tal vez tampoco al inesperado descubrimiento de que la economía más dinámica y de más rápido crecimiento en el planeta, tras la caída del comunismo soviético, era la de la China comunista.¹⁰¹

El neoliberalismo no estaba dando tan buenos resultados en algunos rubros como lo había estado haciendo al principio en algunas direcciones. Pero llegar hasta ese punto había implicado ya un gran esfuerzo y sacrificio que repercutió económicamente.

Desde otra perspectiva encontramos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, como un proyecto arrojado por el neoliberalismo, que fue firmado por México es un esfuerzo de estar a la altura de otras naciones que para el año de 1994 ya estaban sumergidas en dicha corriente.

Según Hobsbawm la Comunidad Europea fue lo bastante realista como para admitir como miembros a estados cuyo atraso y pobreza no significaran una carga excesiva para los demás; un realismo ausente en la zona de libre comercio de América del Norte, que asoció a los Estados Unidos y Canadá (con un Producto Interno Bruto per cápita de unos 20,000 dólares en 1990) con México, que tenía una octava parte de ese PIB per cápita.¹⁰² Posiblemente el factor distintivo fue el petróleo, como centro de los intereses geopolíticos de Estados Unidos en dicha integración económica.

¹⁰⁰ Trejo, Ruben, *Despojo capitalista y privatización en México 1982-2010*, México, Itaca, 2012, p. 68.

¹⁰¹ Hobsbawm, Eric, *op. cit.*, p. 412.

¹⁰² *Ibidem*, p. 426.

1.10 Reformas estructurales

Considerando que una importante arista de esta investigación es la óptica desde el modelo administrativo económico, y que la integración económica y las nuevas tecnologías como consecuencia de la nueva gestión pública han impulsado desde hace algunas décadas, la implementación de reformas estructurales en el marco jurídico nacional para detonar cambios en materia económica consideramos importante destacar aspectos básicos sobre las mismas.

1.10.1 Privatización

Existen tres tipos de privatización; formal, material y patrimonial. De acuerdo con Ricardo Rivero Ortega¹⁰³ la privatización formal es el ejercicio del derecho privado por parte de la Administración para eludir los controles del derecho público que pudieran limitar sus objetivos. La privatización material se da cuando la gestión de los servicios públicos es otorgada a empresas privadas mediante técnicas como la concesión. Este proceso transfiere a propietarios privados bienes públicos que el Estado administra en nombre del pueblo la sociedad.¹⁰⁴

En las políticas macroeconómicas que conlleva la corriente neoliberal, resalta la privatización de empresas públicas, práctica que comenzó en Reino Unido y se extendió a varios países. En América Latina, Chile inició con este proceso y lo ejecutó de manera intensa. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial tenían a la privatización como una recomendación económica fuerte, ya que se pregona como sinónimo de “eficientización” y “saneamiento de finanzas públicas”.¹⁰⁵

¹⁰³ Rivero Ortega, Ricardo, *Introducción al derecho público económico*, Salamanca, Ratio Legis, 1999, p. 33.

¹⁰⁴ Trejo, Rubén, *op cit.*, p. 77.

¹⁰⁵ Sacristán Roy, Emilio “Las privatizaciones en México”, *Economía UNAM*, México, vol. 3, No. 9, septiembre-diciembre 2006.

Finalmente, la privatización patrimonial es el resultado de la enajenación de participaciones públicas en empresas del sector privado, lo que resulta en la ausencia de intervención directa del sector público en la economía como proveedor de bienes o servicios. Esta clase de privatización es la reacción del Estado a sus necesidades financieras en tiempo de crisis.

Considerando que la percepción de corrupción y clientelismo en el Estado es de muy alta densidad, ha surgido la necesidad de crear organismos como la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos UNOPS por sus siglas en inglés que ofrece sus servicios a petición del país solicitante en diferentes áreas con la misión de mejorar las condiciones de vida y lograr paz y desarrollo sostenible, teniendo como un importante eje la eficiencia del sector privado.

Este organismo trabaja en más de ochenta países en los ámbitos de infraestructura, gestión de proyectos, adquisiciones, gestión financiera y recursos humanos de modo que los solicitantes reducen sus riesgos, mejoran la calidad y fomentan la eficacia en función de los costos, entre otros beneficios.

1.10.2 Liberalización

La liberalización equivale a la ruptura de los monopolios estatales, la desnacionalización y sustitución de concesiones por licencias para ejercer actos de interés común tales como las telecomunicaciones y el transporte. El efecto que causa la introducción de la competencia, es el aumento en la calidad de prestación de servicios y la disminución del precio.

1.10.3 Desregulación

Este término, cuyo significado en sí atiende más bien a una *nueva regulación* sugiere el reemplazo de unas normas por otras, en busca de la síntesis de los procedimientos y de la relación entre el Estado y los ciudadanos.

Capítulo segundo

2. Génesis, evolución y organización de La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (United Nations Office for Project Services UNOPS)

2.1 Derecho internacional y el Sistema de las Naciones Unidas

Históricamente las instituciones internacionales se crean a partir de las Guerras Mundiales. Con respecto a la Primera Guerra Mundial, los mecanismos de cooperación de ese entonces dirigían su atención a problemas que permeaban en ese momento, como lo eran el control de pandemias, la funcionalidad de servicios postales y de telégrafos, los tratados de navegación, entre otros. Aquí se origina el primer objetivo básico en el plano de la cooperación internacional hoy en día: la interdependencia entre países.

Posteriormente, el Tratado de Versalles y la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en virtud del mismo, así como la Sociedad de las Naciones, dieron pie al segundo objetivo que hoy en día se toma en cuenta para las organizaciones internacionales: la promoción de normas y criterios comunes y la provisión asociada a un nivel mínimo de servicios sociales para todos los ciudadanos en el mundo, el cual gozaría de mayor difusión después de la Segunda Guerra Mundial.

Una tercera forma de cooperación surgió con la Segunda Guerra Mundial y consiste en la reducción de las desigualdades internacionales, en específico en relación a los distintos niveles de desarrollo entre las naciones.

Conceptualmente esos son los tres objetivos básicos en el plano de la cooperación internacional por cuanto hace a lo económico y social, independientemente de como se crearon a través de la historia y de que hoy sean mucho mas complejos y elaborados.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Ocampo, José Antonio, *Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Siglo veintiuno editores, Buenos Aires, 2015.

Definitivamente los retos mundiales actuales difieren de los que debieron enfrentarse hace décadas, razón por la que las organizaciones de cooperación internacional también se han transformado, desaparecido, adaptado o creado.

2.1.1 Otros órganos

La UNOPS se clasifica dentro de una combinación en la que coinciden la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, en un apartado que el Sistema de Naciones Unidas denomina como “Otros Órganos”

Dentro del mismo Sistema de Naciones Unidas encontramos órganos, como la Organización Mundial del Comercio (OMC) catalogada como un Órgano conexo que se desprende directamente de la Asamblea General, o El Fondo Monetario Internacional (FMI) así como el Grupo Banco Mundial y los órganos que de este se desprenden, los cuales se clasifican dentro de los Organismos especializados del Consejo Económico y Social.

Después de años de discusiones, en 2015 se adoptó por la Asamblea General de la Organización para las Naciones Unidas la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, proyecto que une a los órganos en de la ONU en el desenvolvimiento de distintos planes en atención a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

2.2 Génesis y evolución

La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (United Nations Office for Project Services UNOPS) es una organización operacional de las Naciones Unidas que fue creada a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1973. En enero de 1995 se independizó y comenzó a autofinanciarse debido a la decisión 48/501 de la Asamblea General de fecha 19 de septiembre de 1994, fue ahí donde se *cortó el cordón umbilical*¹⁰⁷ y tuvo mayor autonomía.

¹⁰⁷ Dijkzeul Dennis, *Reforming for Results in the UN System. A study of UNOPS*, Macmillan press, London, 2000, p. 37.

Posteriormente mediante la decisión 2009/25 de la Junta Ejecutiva, los 192 Estados Miembros de las Naciones Unidas reafirmaron el mandato de UNOPS y de la red de asociados con que esta trabaja; entre esos países figura México pues como sabemos, es miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde 1945 cuando firmó la Carta de las Naciones Unidas¹⁰⁸ como uno de los 51 países fundadores.

Lo que esta decisión de la Junta Ejecutiva perseguía, era destacar la función de la UNOPS como el brazo de la ONU que se ocupa de las cuestiones como contratos, obra pública y adquisiciones, pero al mismo tiempo se logró el reconocimiento a la aportación que el trabajo de esta Oficina representa en la prestación de servicios, sobre todo en relación al precio, en aspectos que involucran gestión financiera, recursos humanos y gestión de proyectos, labor que se traduce en un gran beneficio económico, y un impacto social y ambiental prácticamente *invaluable* en los países y entidades con los que trabaja.

De esta forma la ONU graduó a UNOPS para actuar con mayor libertad y así pudiera desarrollarse con independencia que después de años de trabajo le permitirían posicionarse como hoy la conocemos.

Desde su creación UNOPS fungió como proveedor de servicios hasta convertirse en la actualidad en el más grande proveedor dentro del sistema de las Naciones Unidas, al tiempo que atiende organismos que se ocupan de dar asistencia humanitaria y mantenimiento de la paz y desarrollo; y aunque parezca extraño, incluso ha prestado sus servicios a la ONU, sus fondos, organismos y programas, y desde luego a gobiernos de países en vías de desarrollo, organizaciones gubernamentales, instituciones financieras, organizaciones no gubernamentales, fundaciones y el sector privado, quienes realizan una petición a UNOPS solicitando su colaboración en función de las dificultades a las que se enfrenten.

¹⁰⁸ Carta de las Naciones Unidas firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text>

La Asamblea General de las Naciones Unidas tomó la decisión de cambiar el nombre de la Junta Ejecutiva a través de la resolución 65/176 nombrándola “Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos”.



Cuadro 5. Los 5 momentos clave en la evolución de UNOPS. Creación propia.

Como consecuencia UNOPS recibe el apoyo y supervisión que la Junta Ejecutiva brinda. De acuerdo con el cuadro 6, que clasifica a los órganos del sistema de las Naciones Unidas, UNOPS corresponde al apartado de la Asamblea General al mismo tiempo que puede ser identificada con los órganos del Consejo Económico y Social.



Cuadro 6. Sistema de las Naciones Unidas y sus órganos. Fuente: <http://www.onu.cl/es/wp-content/uploads/2011/05/organigramaONU.pdf> consultada el día 7 de marzo del año 2021.

La relevancia de UNOPS motivó que mediante las decisiones de la Junta Ejecutiva 2009/25, 2010/21, 2013/23, 2015/12, 2016/12, 2016/19 y 2017/16 se diera la aprobación para que el Director Ejecutivo contara con la autoridad para firmar acuerdos con los países anfitriones, procurando respaldo y autonomía al mismo tiempo.

Como hemos mencionado, una de las funciones de UNOPS es proveer servicios de administración de proyectos. Entre los resultados de su trabajo destaca que cuenta

con un alto índice de impacto positivo en las áreas en que interviene, sobre todo en relación a asuntos humanitarios, de desarrollo y erradicación de la pobreza ya que aunque son asuntos de suma delicadeza es eficiente la forma en que UNOPS asigna al personal más apto y capacitado para cada proyecto.

Según sea el caso UNOPS puede elaborar proyectos de desarrollo o involucrarse en servicios de selección y contratación del personal para el proyecto a desarrollar, organización de la capacitación y entrenamiento, adquisición de bienes, administración de créditos y administración de recursos financieros, todo esto con el objetivo de optimizar de forma sostenible los medios con los que se cuente, y por medios nos referimos cualquier tipo de recurso del que disponga la entidad que requiere de los servicios y que se involucre con el proyecto a desarrollar. UNOPS prestará sus servicios en términos de lo acordado con quien le solicitó asociarse, porque como se menciona con anterioridad, tanto los servicios como las necesidades pueden ser muy variables.

Los instrumentos jurídicos que dan vida a la relación que existe entre UNOPS y sus asociados son diversos, por ejemplo en el caso de México el vínculo se crea a partir de un Acuerdo marco.

La resolución 65/176 de la Asamblea General reconoce y fortalece el mandato de UNOPS dispuesto en la decisión 2009/25 de la Junta Ejecutiva, el cual designa a UNOPS como proveedor de servicios para los organismos y fondos del sistema de Naciones Unidas, gobiernos donantes y receptores, organizaciones no gubernamentales, instituciones financieras internacionales y regionales, organizaciones del sector privado y fundaciones entre otros.

La multiplicidad de asociados que tiene UNOPS coexiste en armonía con su forma de trabajo y el organigrama que la representa porque cuenta con departamentos que funcionan para trabajar con cualquier asociado independiente de su naturaleza.

Como ejemplo tenemos al Plan estratégico 2010-2013 de UNOPS contenido en el documento DP/2009/36 como uno de los ejes que tiene en común con los principales asociados de las Naciones Unidas, en donde se contiene el marco de resultados operacionales de UNOPS formado por las siguientes metas de contribución; recuperación de la paz y la estabilidad y la paz después de conflictos; pronta recuperación de las comunidades afectadas por desastres naturales; fomento de la capacidad de los particulares de promover el desarrollo de la economía local y obtener servicios sociales; y sostenibilidad del medio ambiente y adaptación al cambio climático.

Como parte del mismo plan estratégico encontramos también los siguientes tres intereses intersectoriales: igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer; desarrollo de la capacidad nacional; y sostenibilidad del medio ambiente.¹⁰⁹

Las metas que para UNOPS se trazan en función de su experiencia previa y los resultados obtenidos, tienen como expectativa el aumento de la satisfacción de sus asociados.

2.3 Organización; competencias y facultades

Toda vez que UNOPS debe reportar directamente a la Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, existe un marco de rendición de cuentas y políticas de supervisión a los que UNOPS está sujeta.

Este marco de rendición de cuentas y políticas de supervisión tiene como objetivo garantizar una buena gobernanza, propiciar un entorno transparente y de responsabilidad, tomar en cuenta las prácticas innovadoras necesarias y asegurar que

¹⁰⁹ DP/OPS/2011/5 Estimaciones presupuestarias de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos para el bienio 2012-2013. 1 de julio de 2011, <http://web.undp.org/execbrd/pdf/DPOPS2011-6s.pdf>.

las operaciones que realice UNOPS sean mejoradas continuamente para que sean efectivas.

De este modo UNOPS cuenta con una estructura de gobernanza definida y una base financiera sólida gracias a la trayectoria que los respalda y que permite brindar mayor certeza a quienes requieren su asistencia.

UNOPS como entidad autofinanciada cobra una tasa de gestión para solventar su estructura operacional y de gobernanza independiente a los gastos directos de los proyectos en que trabaja, en el 2017 esta tasa fue del 4.9%, en el 2018 del 4.7% y en el 2019 de 4.4%

Los estados financieros de UNOPS constatan que a pesar de que los gastos de ejecución de sus proyectos han aumentado en un 50% desde el 2016, mantiene un superávit que oscila entre 18 y 22 millones de dólares, desde el 2017 esta cifra refiere un punto porcentual.

Esto quiere decir que UNOPS está realizando más proyectos por una cantidad menor lo cual resulta benéfico para sus asociados¹¹⁰ pero al mismo tiempo se deduce que la tasa que cobra es adecuada para cubrir sus gastos, no generar pérdidas, y no tener un sobrante excesivo que sus asociados pudieron haber ahorrado.

Gracias a los diversos beneficios que infiere la contratación de UNOPS, hoy en día reconocemos a esta Oficina como un referente mundial en las áreas en que se especializa, porque si tomamos en cuenta que tiene la ventaja de combina el aspecto competitivo del sector privado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la

¹¹⁰ DP/OPS/2020/CRP.1 Activos Netos de la UNOPS, 8 de mayo de 2020. https://content.unops.org/documents/libraries/executive-board/documents-for-sessions/2020/annual-session/unops-segment-item-17-annual-report-of-the-executive-director/es/DP-OPS-2020-CRP1_ES.pdf?mtime=20200528095116

ONU, obtenemos como resultado una opción óptima para quienes precisan alguno de los servicios que UNOPS tiene para ofrecer.

Los ODS, son 17 objetivos que se fijaron para cumplir en el plazo que abarca del año 2015 al 2030, en persistencia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 200-2015.

Hoy estamos casi a la mitad del plazo concedido de 15 años pero la línea de meta no parece cercana, no por el hecho del tiempo, sino por lo complejo que ha sido el camino, el cual nos exige una participación mucho más activa y comprometida que la que se ejerce regularmente para evitar seguir causando daños irreparables al desarrollo de las futuras generaciones.

Desde diciembre de 2010 (cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución en la que los 192 Estados Miembros reafirmaron el mandato de la UNOPS como recurso central del sistema de las Naciones Unidas en materia de gestión de adquisiciones, contratos, obras públicas y desarrollo de infraestructura física), UNOPS ha mostrado resultados positivos a nivel operacional de forma constante, lo que provocó un aumento en la demanda de prestación de servicios que UNOPS brinda, sobre todo en países de bajos ingresos y países que se ven afectados por conflictos internacionales.

El Plan Estratégico de UNOPS para el periodo 2018-2021 promueve el desarrollo de la capacidad nacional y la igualdad entre los géneros en los proyectos de quienes requieren sus servicios. Estos aspectos se han vuelto prioritarios para UNOPS porque son indispensables dentro del objetivo de sostenibilidad que persigue y que va más allá de la sostenibilidad ecológica y del medio ambiente. Se refiere a un conjunto integral de condiciones que propicien desarrollo en los aspectos social, económico, laboral, educativo, cultural, etc., y que en conjunto motivan el progreso colectivo.

Puesto que UNOPS realiza su trabajo pensando en los ODS, debe atender a los problemas mundiales actuales para poder generar resultados.

Hasta 2015 la UNOPS implementó cada año cerca de 1000 proyectos que suman un valor de 1000 millones de dólares para actividades humanitarias, de desarrollo y de consolidación de la paz de asociados que solicitaron sus servicios.

En materia de gobernanza UNOPS ejerce la gobernanza desde dos ópticas. En la óptica de gobernanza externa se incluye la transparencia con el Secretario General y las resoluciones que emitan los Estados Miembros. Por otro lado, la gobernanza interna está conformada por la normatividad que rige a la entidad y que define como su gestión y organización.

UNOPS ha brindado asistencia a muchos países durante su trayectoria, en cuestiones humanitarias por ejemplo, se ha desempeñado en la región del Caribe, en donde presta apoyo en comunidades vulnerables en situación de emergencia ya que debido al cambio climático los desastres naturales como huracanes e inundaciones son cada vez más frecuentes.

En lugares como Sudán del Sur una de sus labores es distribuir la ayuda humanitaria y suministros vitales para la población desplazada, y dado que las condiciones de construcción y mantenimiento de sus carreteras representan un obstáculo en temporada de lluvias, se construyó un puerto en el Nilo Blanco para agilizar el transporte y almacenamiento de víveres destinados a las comunidades afectadas. Sin duda su colaboración en cada uno de los proyectos en que ha participado la han dotado de una vasta experiencia y capacidad que al mismo tiempo eso le ha permitido llegar a tantos lugares para desplegar a su comitiva y realizar su trabajo.

Entre las ventajas de contratar sus servicios UNOPS expone entre las más destacables que es imparcial porque no tiene intereses comerciales, es transparente porque hace uso de procedimientos con aceptación internacional para seleccionar consultores de forma competitiva, es flexible porque puede moldearse en función de las

necesidades del contratante, garantiza el precio justo gracias a que no busca obtener ganancias, e incluye la administración y reducción de riesgo en el servicio prestado.

A diferencia de cualquier otro servicio de gestión, este es el único que tiene el respaldo de la red de la ONU y todo lo que esto conlleva, incluido el escrutinio del Secretario General como bien lo mencionamos con anterioridad.

UNOPS es estable desde una perspectiva financiera y cuenta con reservas sólidas incluso superiores a los niveles establecidos por la Junta Ejecutiva.

Debido a la firmeza de su plataforma, quienes deciden asociarse con UNOPS tienen conocimiento de que los fondos serán utilizados para su inversión en la mejora de servicios ofrecidos a sus países u organizaciones, porque esto les da certeza de que se realiza una gestión organizada y consciente, que ha sido probada y que no improvisará poniéndolos en riesgo.

Paralelamente la disciplina financiera y la utilización prudente de los recursos en proyectos de los que UNOPS participa se deben en gran medida a que es una organización completamente autofinanciada y que observa condiciones claras en cuanto a la forma de recuperar costos como organización sin ánimo de lucro.

Para afirmar que UNOPS alcanza los objetivos que se plantea podemos remitirnos tanto a las auditorías, como a los nuevos acuerdos marco de negocio a los que ha llegado con la Secretaría de las Naciones Unidas, la Comisión Europea y el Banco Mundial, así como en los altos índices de satisfacción de sus clientes o asociados.¹¹¹

¹¹¹ Mandato y reformas. UNOPS. <https://www.unops.org/es/about/governance/mandate-and-reforms>

Una serie de mandatos provenientes de la Asamblea General, así como diversos premios y certificaciones¹¹² respaldan la labor de la UNOPS¹¹³ y avalan que su desempeño es benévolo.

Como UNOPS tiene presente lo apremiantes y prioritarios que son los ODS, tenemos certeza de que su trabajo siempre se inclinará hacia la sostenibilidad, cuya evaluación se realiza con base en los estándares impuestos por la *Global Reporting Initiative*, la cual es una organización sin ánimo de lucro fundada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y *Coalition for Environmentally Responsible Economies* (CERES) en 1997 y que actualmente tiene su sede en Ámsterdam.

Hoy en día, el planeta se encuentra en una situación sumamente complicada, y gracias al origen de UNOPS, existe empatía con el mundo por cuanto hace a la necesidad de promover e implementar la sostenibilidad en el mayor número de contextos posibles, desde el aspecto humanitario hasta el desarrollo y la consolidación de la paz.

2.4 El principio de transparencia

En cuestión de transparencia las iniciativas de UNOPS están alineadas a la Alianza Global de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo¹¹⁴ así como a su compromiso como organismo público.

¹¹² UNOPS receives global recognition for promoting supplier diversity and inclusion. 22 de mayo de 2019. <https://www.unops.org/news-and-stories/news/unops-receives-global-recognition-for-promoting-supplier-diversity-and-inclusion>

¹¹³ An unprecedented fourth: UNOPS again receives top-level award for sustainable procurement. 5 de febrero de 2020. <https://www.unops.org/news-and-stories/news/an-unprecedented-fourth-unops-again-receives-top-level-award-for-sustainable-procurement>

¹¹⁴ The Busan Partnership for Effective Development Co-operation establece principios, compromisos y acciones que ofrecen una base para una cooperación efectiva en apoyo del desarrollo internacional.

UNOPS cuenta con un Grupo de Auditoría Interna e Investigaciones (IAIG) que se encarga de ofrecer asesoría y garantías imparciales e independientes diseñados para mejorar sus operaciones, las cuales se encuentran sujetas a auditorías internas e investigación.

En vista de que UNOPS maneja una política referente a la divulgación de información podemos encontrar en línea todos los documentos relevantes, información sobre actividades de adquisiciones, presupuestos, estados financieros e informes de auditoría, que son actualizados periódicamente para que quien así lo requiera pueda consultar la información actualizada en medida de lo posible.

Tras unirse a la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI), UNOPS se convirtió en la primera organización de las Naciones Unidas en publicar en el formato de IATI. También fue la primera organización en geocodificar sus datos en las normas de IATI. A través de data.unops.org, nos da a conocer información detallada sobre las operaciones y la financiación de más de 1000 proyectos para beneficio de los asociados, el público y la comunidad del desarrollo en su conjunto.¹¹⁵

El hecho de que UNOPS haya decidido tener acercamiento a una organización de este tipo cuando ningún otro ente en su tipo lo había hecho antes, es una prueba de que para ellos la innovación es muy relevante incluso en aspectos relacionados indirectamente con los proyectos.

El acuerdo de asociación de Busan es un consenso por el que una amplia gama de gobiernos y organizaciones han expresado su apoyo. Ofrece un marco para el diálogo continuo y los esfuerzos para mejorar la eficacia de la cooperación al desarrollo.

¹¹⁵ Published data for better results. UNOPS.
<https://www.unops.org/es/about/governance/accountability/accountability-transparency-and-information-disclosure>

Por ejemplo en este caso, lo que UNOPS busca al publicar en este formato, es difundir la información para su análisis, y lo logra haciéndola accesible en un archivo de código abierto y lectura mecánica.

Entre los cambios de estructura de gestión y finanzas sufridos por UNOPS encontramos la creación de una función de auditoría interna y de investigación especializada, la aplicación de controles financieros rígidos en los que se contempla el uso obligatorio de herramientas electrónicas de gestión financiera, la creación de la figura del Oficial de Ética y la introducción de la política de protección de los denunciantes de irregularidades, la política sobre divulgación de información, la selección competitiva de personal directivo superior y de finanzas, la aplicación de capacitación y reglas menos flexibles en materia de adquisiciones, la declaración de situación financiera completa por parte del personal, la publicación de informes de auditoría interna en unops.org, la introducción de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS).

Estas reformas y cambios que UNOPS ha implementado significan estar un paso más cerca de cada uno de los ODS, ya que ante la mirada externa y expectante existe la premisa de que si se propicia la rendición de cuentas y la transparencia al interior de la organización, sea más factible que los terceros tengan credibilidad en la misma y consideren pedir su colaboración.

Esto se traduciría en la ampliación del campo de trabajo de UNOPS y por lo tanto en una problemática más que estaría recibiendo atención y por la que se está haciendo algo para cambiarla, llámese infraestructura, adquisiciones, gestión de algún proyecto, etc.

Con relación a lo ya descrito acerca de la competitividad del personal podemos señalar también que cada año la UNOPS organiza programas de formación de alto nivel para los miembros de su personal, algunos de estos son: el programa de certificación de UNOPS en gestión de proyectos; los cursos PRINCE2 tanto en nivel básico como a nivel

profesional; la certificación de la Asociación de Contadores Certificados del Reino Unido; la certificación CIPS; la formación de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas.

En respuesta a observaciones realizadas por su personal, que señalaban la necesidad de recompensar el desempeño excelente y adoptar medidas en caso de desempeño deficiente, la UNOPS desarrolló una política de reconocimiento, recompensas y sanciones.

Gracias a la importancia que la UNOPS le da a la excelencia es que constantemente invierte en mejorar los servicios que oferta.

2.5 Los procesos de adquisiciones como objetivo para UNOPS

El concepto de “adquisiciones”¹¹⁶ hace referencia a la adquisición de propiedades, planta, equipo, bienes, obras o servicios ya sea a través de la compra, contratación, arrendamiento, alquiler o intercambio proveniente de la fuente que sea, siempre y cuando no provenga del sistema de las Naciones Unidas.

Las adquisiciones hoy en día necesitan ser sostenibles para cumplir las exigencias de la normatividad internacional y en el caso de México también existen instrumentos jurídicos que estipulan el desarrollo sostenible, por ejemplo en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 en el que encontramos como un eje transversal al territorio y desarrollo sostenible.

Para que las adquisiciones sean sostenibles deben alinearse a criterios de protección del medio ambiente, desarrollo económico y fomento social, a través de la

¹¹⁶ Reglamento Financiero y reglamentación financiera de UNOPS (FRR), 2017, <https://content.unops.org/documents/libraries/policies-2020/executive-office-directives-and-instructions/financial-regulations-and-rules/en/EOD.ED-Financial-Regulations-and-Rules.pdf?mtime=20200306112014&focal=none>.

eficiencia de los recursos y el crecimiento en la calidad de los servicios y productos, mejorando los costos y sin comprometer el desarrollo de las generaciones venideras.

Con respecto a las adquisiciones UNOPS mantiene una gestión responsable de sus propios recursos y de los recursos que ponen en sus manos las entidades con las que trabajan porque frecuentemente los recursos que se destinan a proyectos humanitarios, de desarrollo y consolidación de la paz son limitados y no pueden ser objeto de desperdicio o uso indebido.

Esto significa que debe existir un equilibrio y una relación óptima de calidad-precio y transparentar la forma en que se invierte el dinero, así como los resultados obtenidos de dicha inversión.

Primordialmente las adquisiciones que realice UNOPS deben cumplir con lo dispuesto en el Manual de Adquisiciones de UNOPS, el que se exponen los procesos e instrucciones para lograr adquisiciones eficientes y eficaces.

Los cuatro principios generales según el Manual de adquisiciones son la relación óptima costo-calidad, equidad, integridad y transparencia, competencia efectiva y la consideración de los intereses de UNOPS y sus asociados, en el caso de existir conflictos entre los principios, deberá aplicarse el criterio y la experiencia profesional y de gestión.¹¹⁷

El Manual de adquisiciones de UNOPS divide su proceso en tres etapas.

La etapa de pre-adquisiciones se compone de la estrategia y planificación, definición de requerimientos y finalmente identificación de proveedores.

¹¹⁷ Manual de adquisiciones de la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, 2019, https://content.unops.org/service-Line-Documents/Procurement/UNOPS-Procurement-Manual-2019_ES.pdf.

La segunda etapa, es decir la de adquisiciones propiamente consta de la licitación, gestión de las presentaciones de ofertas, evaluación de las mismas, revisión del proceso de adquisición y adjudicaciones.

Posteriormente en la etapa de post-adquisiciones se señalan tres momentos, la finalización y emisión del contrato e instrumentos contractuales, logística y gestión del contrato.

2.6 Cumplimiento de certificaciones internacionales y estándares de calidad

UNOPS y sus procesos se han hecho acreedores a una serie de certificaciones que conllevan estándares reconocidos internacionalmente, como los que vemos en el cuadro 7:

Certificación ISO 9001 sobre el sistema de gestión de calidad de UNOPS
Certificación ISO 14001 sobre el sistema de gestión ambiental de UNOPS
Adopción de nuevos contratos para obras de infraestructura basados en los contratos utilizados por la Federación Internacional de Ingenieros Consultores (FIDIC)
Reconocimiento por parte de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM) por la excelencia en las actividades de gestión
Certificación del Instituto Colegiado de Adquisiciones y Suministros (CIPS) por adquisiciones sostenibles y capacitación de CIPS para el personal
Adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS)
Adopción de la metodología PRINCE2 para la gestión de proyectos y posterior capacitación del personal en el método
Participar en IATI en 2011 y convertirse en la primera organización de las Naciones Unidas en publicar datos sobre sus operaciones en el registro de IATI

Convertirse en la primera organización internacional en recibir las cuatro certificaciones más prestigiosas en materia de gestión de proyectos

Cuadro 7. Certificaciones recibidas por UNOPS. Creación propia.

Por lo tanto la UNOPS ha tomado como referencia a organismos externos en su esfuerzo por conseguir certificaciones para su procesos y adoptar las mejores prácticas y estándares reconocidos internacionalmente, para aumentar la confiabilidad y calidad de los servicios que presta a quienes solicitan ser sus asociados.

UNOPS se esfuerza por adoptar las mejores prácticas reconocidas internacionalmente.

Con estas acciones buscan garantizar que sus procedimientos incrementen activamente la eficacia de los proyectos de sus asociados, favoreciendo a los países en desarrollo y a los donantes a aumentar su presupuesto limitado.

Este tipo de certificaciones aumentan la credibilidad de la UNOPS para expandir su trabajo a más países y posibles clientes, que en consecuencia le brindan mayor número de proyectos, lo que deriva en mayor experiencia.¹¹⁸

2.7 sostenibilidad económica, social, ambiental y territorial

Entre los logros más significativos que ha conseguido la UNOPS al incorporar la sostenibilidad económica, social, ambiental y territorial a su trabajo encontramos la presentación de una política de infraestructuras sostenibles, la creación de un programa interno sobre sostenibilidad, el desarrollo y aprobación del Plan estratégico del período 2014-2017, que se enfocó en el desarrollo de la capacidad nacional y la consecución de resultados sostenibles en materia de gestión de proyectos, infraestructura y adquisiciones.

¹¹⁸ UNOPS, Excellence, <https://www.unops.org/about/our-story/excellence>

Al ser parte de las Naciones Unidas, UNOPS no podía dejar de lado los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y en el mismo tenor se ha adherido también al Acuerdo de París sobre el cambio climático y al Marco de Sendai para la reducción del Riesgo de Desastres. Simultáneamente trabajan en conjunto con ONU-Hábitat buscando avances con respecto a la Nueva Agenda Urbana.¹¹⁹

En el 2017 UNOPS se asoció con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) para cooperar en la implementación de estrategias alineadas a la Nueva Agenda Urbana para los próximos 20 años, así como los ODS de la Agenda 2030, propiciando que los asentamientos humanos y las ciudades tengan resiliencia y inclusión.

ONU-Hábitat pretende promover el cambio mediante la difusión de políticas públicas, la asistencia técnica y la colaboración para reducir la desigualdad de espacios y la pobreza en los asentamientos humanos tanto urbanos como rurales, también se interesa por el crecimiento de la prosperidad compartida, el cambio climático y el entorno urbano así como sus crisis. Por lo tanto muchos de sus objetivos son semejantes y compatibles con los de UNOPS, lo que permite una sinergia entre

Para los posibles o actuales asociados de UNOPS estos aspectos pueden ser determinantes para tomar la decisión de requerir a la UNOPS como prestador de servicios.

2.8 Ética como política institucional

La Carta de las Naciones Unidas es la que da dirección a las actividades de la UNOPS, gracias a eso se prioriza el respeto por los derechos humanos fundamentales, la justicia social, la dignidad humana y la igualdad entre hombres y mujeres.

¹¹⁹ Nueva Agenda Urbana, ONU-Hábitat, 20 de octubre de 2016, Quito, <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Spanish.pdf>

La UNOPS basa su política institucional de ética en la posición de la Oficina de Ética de la Secretaría de las Naciones Unidas y las directrices que esta establece.

En cuanto a estándares éticos de su personal, todos sus empleados están sujetos a los derechos y obligaciones básicos de los miembros del personal de las Naciones Unidas con categoría de funcionarios.

En cuanto a sus proveedores, la UNOPS exige altos estándares éticos tanto durante el proceso de licitación como en la ejecución del contrato, y maneja una tolerancia cero sobre comportamientos poco éticos y prácticas corruptas. De las denominadas Políticas de Adquisiciones se desprende la intolerancia a prácticas como soborno, extorsión, fraude y colusión.¹²⁰

La UNOPS cuenta con su propia Oficina de Ética como parte del compromiso que tiene con la integridad, rendición de cuentas, ética y transparencia.

Según lo dispuesto en el Boletín del Secretario General ST/SGB/2007/11 la Oficina de Ética tiene los siguientes encargos: desarrollar estándares, y educar en relación a la ética; orientar a los supervisores para garantizar que las normas, políticas, procedimientos y prácticas de UNOPS refuercen y promuevan los estándares de integridad que se contemplan en la Carta de las Naciones Unidas; asesorar a su personal de forma confidencial en materia de ética ; sensibilizar al personal sobre los estándares éticos y el comportamiento esperado en el contexto de la supervisión, así como de las políticas, estrategias y programas de desarrollo de recursos humanos; cumplir las responsabilidades asignadas para proteger al personal ante represalias por informar sobre conductas indebidas y por cooperar en las auditorías o investigaciones debidamente autorizadas.

¹²⁰ Manual de adquisiciones, *op. cit.*, p. 16.

Cualquier miembro del personal puede comunicarse de manera directa con la Oficina de Ética más allá de su forma de contratación, y tienen el deber de informar al Grupo de Auditoría Interna e Investigaciones (IAIG) de cualquier conducta indebida que supongan por parte de alguno de sus compañeros y derivado de este acto que surge el derecho a la protección por parte del Oficial de Ética como se describe en el párrafo anterior.

En el manual de adquisiciones de UNOPS se enfatiza en la diferencia que existe entre la ética y las reglas. Señala a la primera como un proceso permanente de reflexión en cada etapa de los procesos de adquisiciones, ya que sería imposible brindar por escrito una guía con todo aquello que se prohíbe y todo lo que se permite, ya que lo correcto o incorrecto conforme a los valores de las Naciones Unidas es subjetivo. Por otro lado señala que la ley al regirse por reglas, si representa una guía para su personal, ya que deben apegarse a la pretensión de la norma.

Para el personal de UNOPS está prohibido aceptar regalos o remuneraciones que no provengan de las Naciones Unidas mientras estén en funciones oficiales, ya que estos crean compromisos que más tarde resultan en conflictos de intereses, sobre todo en el área de las adquisiciones.

Bajo algunas condiciones se permite aceptar los obsequios o beneficios en nombre de UNOPS y debe declararse al Oficial de Ética dentro de los siete días posteriores, pero bajo ninguna circunstancia puede aceptarse algo de algún proveedor o potencial proveedor de UNOPS. El Oficial de Ética puede ser consultado también cuando algún miembro del personal recibe en su oficina un obsequio y no sabe como devolverlo.

2.9 Cooperación con Proveedores y su comité de revisión

Como ya hemos mencionado, UNOPS realiza un esfuerzo para encajar en ciertos estándares de competencia e integridad, por lo que exige el mismo desempeño a quienes tienen la intención de colaborar en ellos, para propiciar la permanencia dentro del Marco

Normativo (MPF) para los organismos del sistema de las Naciones Unidas, adoptado por la Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión (HLCM) en una atmósfera en la que UNOPS puede cooperar con agencias a modo de asegurar un trato parejo a sus proveedores.

En apego a este objetivo la Dirección del Grupo de Adquisiciones dictó la Instrucción Operacional REF. OI.PG.2017.02 con fecha 16 de mayo de 2017, que contiene las sanciones a proveedores y establece un Comité de revisión de proveedores (VRC) cuya función es hacer recomendaciones al Oficial Jefe Ejecutivo de Adquisiciones (ECPO) con respecto a las sanciones aplicables a los proveedores que incurran en prácticas prohibidas.

Las prácticas prohibidas van desde la corrupción, hasta el fraude, coerción, colusión, falta de ética u obstrucción. La sanción como resolución administrativa puede emitirse en tres sentidos: en primer lugar tenemos la reprobación, que consiste en una carta de advertencia al proveedor, la cual se tomará en cuenta para aplicar posibles futuras sanciones pero no afecta la elegibilidad del mismo, luego tenemos a la inefabilidad o exclusión, en este caso se declara un periodo de tiempo durante el cual no se podrá elegir al proveedor acusado para ser partícipe de contratos con UNOPS y en casos especiales el Comité de revisión de proveedores puede sugerir la inhabilitación permanente del proveedor, por último encontramos un tercer tipo de sanciones que quedan a discreción del Comité de revisión de proveedores de acuerdo a las condiciones de cada caso, como el condicionamiento para contratos futuros.

Capítulo tercero

3. La cooperación de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos con el Gobierno de México en el proyecto turístico del Tren Maya

3.1 Planeación Democrática del Estado Mexicano

La Planeación Democrática del Desarrollo Nacional se establece en el apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual deberá imprimir solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación.¹²¹

Para este fin en el mismo artículo se establece también la observancia obligatoria de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) para los programas de la Administración Pública Federal.

Aunque el Plan Nacional de Desarrollo no siempre existió con ese nombre, no quiere decir que con antelación no existiera una planeación nacional, sino que como veremos más adelante, los métodos y la denominación en la que los gobiernos proponían soluciones y respuestas a los problemas de cada época han sido cambiantes.

Aunado a ello, las inclinaciones políticas y económicas en el mundo tampoco son fijas ante el paso del tiempo, lo que ocasiona que los instrumentos jurídicos utilizados recojan las tendencias vigentes en cada momento.

¹²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última Reforma Publicada DOF 28-05-2021.

3.2 Concepto

Según el propio Gobierno de México, el Plan Nacional de Desarrollo es el documento donde explica cuales son sus objetivos prioritarios para el sexenio.¹²²

Como instrumento de planificación para determinado periodo, tiene la finalidad de establecer las estrategias, prioridades y objetivos nacionales que deben regir al Gobierno durante su administración con el fin de crear un país más justo, próspero e incluyente para los ciudadanos.

En dicho documento se plasma el compromiso al que se sujeta el Gobierno del país con los habitantes del mismo, fijando las bases para la ejecución de los programas que de él emanen.¹²³

3.3 Breve recorrido histórico de los Planes Nacionales de Desarrollo

En 1930 con Pascual Ortiz Rubio como Presidente, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley sobre Planeación General de la República. En ella se establece que el objetivo de la planeación nacional es coordinar las actividades entre dependencias gubernamentales para alcanzar el desarrollo material en el país armónicamente y acorde a sus características.

Esto originó la propuesta de elaborar un “Plano Nacional de México” que según el artículo 3º de dicha Ley sobre Planeación General de la República debía comprender aspectos como: la división del territorio nacional en zonas, la planeación urbana y

¹²² Centro Nacional de Control de Energía, Acciones y programas, Gobierno de México, publicado el 12 de julio de 2019, <https://www.gob.mx/cenace/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024-195029>

¹²³ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura, México (nivel nacional Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado el primero de enero de 2019, consultado el 28 de junio de 2021 en <http://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC188915/>

regional, un plan de organización para el control del sistema hidrográfico del Valle de México, un programa de reforestación, entre otros

De igual forma en el artículo 6º se establecía la formación de una Comisión Nacional de Planeación, la cual sería presidida de forma honoraria por el Presidente de la República, y el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas sería el presidente ejecutivo.

La función de la Comisión Nacional de Planeación era meramente consultiva y se esperaba que sirviera como una opinión pública consciente y comprometida con el desarrollo social que el entonces Presidente de la República pretendía alcanzar.

Pero prácticamente esta Ley se dedicó a problemáticas geográficas, forestales y de comunicaciones, en lugar de enfocarse en las dificultades económicas.

La Comisión de Programa del Partido Nacional Revolucionario se encargó de elaborar el Primer Plan Sexenal en 1933 para el periodo correspondiente al Presidente Lázaro Cárdenas.

De los quince rubros que contenía, destacan: la educación, el aspecto agrario y la nacionalización de los recursos, pero existía un gran error y era la falta de objetividad en la medición de las metas y la ausencia de establecimiento de plazos y recursos financieros para alcanzar las mismas.¹²⁴

En 1939 se elabora el Segundo Plan Sexenal para los años 1941-1946 y quien fuera Presidente de México en ese entonces, Manuel Ávila Camacho.

¹²⁴ Cuadra, Héctor, "Las vicisitudes del derecho económico en México a partir de 1917", en Witker, Jorge (coord.), Antología de estudios de derecho económico, México, UNAM, 1978, pp. 126-127.

Posteriormente en el sexenio de Miguel Alemán se expiden la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. En 1948 se crea la Comisión Nacional de Inversiones, subordinada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el sexenio de 1953-1958 bajo el mandato del Presidente Adolfo Ruiz Cortines se crea un Programa Nacional de Inversiones para ese periodo, así como una Comisión de Inversiones anexa a la Presidencia de la República. El objetivo de la Comisión de Inversiones era examinar y aprobar las inversiones del sector público.¹²⁵

Con respecto al sexenio de Adolfo López Mateos, se creó la Secretaría de la Presidencia y fue modificada la Ley de Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

La Secretaría de la Presidencia tenía la tarea de elaborar el Plan General del Gasto Público así como los programas especiales ordenados por el Ejecutivo, la planeación del desarrollo regional y la inversión pública.¹²⁶

En junio de 1959 se decidió que tanto las Secretarías, como los departamentos de Estado, organismos descentralizados, y empresas de participación estatal crearan sus programas de inversiones para el lapso de 1960-1964.

En 1962 se crea la Comisión Intersecretarial, formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Presidencia, siendo ésta última la que debía formular un Plan de acción inmediata aplicable al periodo 1962-1964.

¹²⁵ Rangel Couto, Hugo, *El derecho económico*, 3ª ed., México, Porrúa, 1984, p. 261.

¹²⁶ Chuayffet Chemor, Emilio, "Derecho administrativo. Introducción al derecho mexicano", t. I, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, p. 327.

Habiendo tomado protesta Gustavo Díaz Ordaz como Presidente de México, es en los primeros años de su sexenio (1964-1970) que la Comisión Intersecretarial elabora el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970.¹²⁷

En ese contexto se crea también la Comisión de Estudios del Territorio Nacional y Planeación (CETENAL) cuyo objetivo era contar con un inventario de los recursos naturales en el país partiendo de un levantamiento aerofotogramétrico realizado.¹²⁸

Posteriormente, ya entrado el sexenio de Luis Echeverría correspondiente a 1970-1976, se elaboró en 1974 el Anteproyecto de lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980, con el apoyo de la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y técnicos de la CEPAL, CONACYT y Fondo de Cultura Económica.¹²⁹

Al finalizar el sexenio de Echeverría en México surge la necesidad de una estructura jurídica que sirviera como base para regular los asentamientos humano, toda vez que la falta de coordinación entre acciones e inversiones públicas se hacía evidente en el desarrollo urbano realizado por los tres niveles de gobierno.¹³⁰

El 6 de febrero de 1976 se publican en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales a los artículos 27, 73, y 115, con lo cual se preparó el terreno para la planeación urbana en nuestro país.

La Ley General de Asentamientos Humanos es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976 y originalmente contenía cuatro capítulos y 47 artículos.

¹²⁷ Cuadra, Héctor, *op. cit.*, pp. 130-131.

¹²⁸ Rangel Couto, Hugo, *op. cit.*, p. 263.

¹²⁹ Cuadra, Héctor, *op. cit.*, p. 131.

¹³⁰ López Velarde Vega, Óscar, "Estructura jurídica y organización administrativa para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México", *Jurídica*, México, núm. 11, julio 1979, p. 372.

En un lapso aproximado de un año, todas las entidades federativas ya contaban con sus leyes locales de desarrollo urbano, lo cual solidificó la estructura jurídica que se necesitaba.¹³¹

La Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano se creó mediante decreto publicado el 28 de junio de 1976 en el Diario Oficial de la Federación. Dentro de sus atribuciones se encontraba la coordinación de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y su supervisión de acuerdo a la Ley General de Asentamientos Humanos. Sin embargo el Plan fue publicado hasta el sexenio de López Portillo.

Al hablar del sexenio de López Portillo es característica la reforma administrativa que implementó, ya que además de la publicación de diversos planes como el Plan Nacional de Desarrollo urbano, el Plan Agropecuario y Forestal, o el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el entonces Presidente, envió al Congreso tres iniciativas de leyes que consistían en: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal, y Ley General de Deuda Pública.

Para ese entonces, en 1978 se aprobó por decreto presidencial el Plan Nacional de Desarrollo Urbano con objetivos como: redistribuir a las personas y actividades económicas en las zonas de mayor potencial, promover el desarrollo urbano integral y equilibrado, fomentar condiciones a favor de la población por cuanto hace a sus necesidades de suelo, mejorar y conservar el medio ambiente conformado por los asentamientos humanos.

Así mismo, en el Plan se señalaban diez zonas prioritarias que habían sido elegidas por sus recursos naturales y su capacidad de generar empleos y absorber población.

¹³¹ Velázquez Carmona, Manuel, *Política de asentamientos humanos*, Aspectos jurídicos de la planeación en México, México, Porrúa, 1981, p. 263.

A modo de síntesis, podemos adherirnos a lo dispuesto por José Luis Ceceña con respecto a la división que hace de la Planificación Nacional en México de 1928 a 1982.

Planeación Nacional en México 1928-1982	
Planificación Económica por el prurito de planificar	1928-1946
Planificación Económica como base para obtener préstamos internacionales	1947-1958
Planificación económica hacia cambios estructurales	1959-1970
Planificación económica en un gobierno de “transición” hacia lo mismo	1971-1976
Planificación económica al revés	1977-1982 ¹³²

Cuadro 8. La planeación nacional en México en el periodo 1928-1982. Creación propia.

Con Miguel de la Madrid en el poder, en 1983 se publicaron varias reformas relativas a la planeación del desarrollo aplicables a los artículos 25, 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ese mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación la entonces nueva Ley de Planeación, derogando así la Ley sobre Planeación General de la República de 1930.

Es este sexenio presidencial en el que Ejecutivo ve en la privatización la vía de salida al endeudamiento consecuencia de la acumulación de mandatos anteriores, de forma que comienza a modificar el sector administrativo, argumentando una concepción de modernización, dando de esta forma, la bienvenida a la Nueva Gestión Pública en México.

¹³² Ceceña Cervantes, José Luis, *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (el caso de México)*, México, UNAM, 1982, pp. 53-203.

A principios de 1983 se convocó a la sociedad a participar en las actividades de los Foros de Consulta Popular y para mayo del mismo año, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 ya era una realidad y se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

En ese Plan Nacional de Desarrollo se establecía que el propósito fundamental del mismo era mantener y reforzar la independencia de la Nación, para lograr una sociedad que garantice las libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y condiciones de justicia social, bajo los principios del Estado.¹³³

De este propósito principal se originan los siguientes cuatro objetivos: recuperar la capacidad de crecimiento, vencer la crisis, iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales, y conservar y fortalecer instituciones democráticas.

Al inicio del Plan Nacional de Desarrollo de 1983, se afirma que ha sido creado en medio de la más grave crisis económica que el país hubiera vivido hasta ese momento, además de los problemas mundiales.

El Plan se dividía en tres apartados: principios políticos, diagnóstico, propósito, objetivos y estrategia; instrumentación de la estrategia; y participación de la sociedad en la ejecución del plan.

Ya en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari los cambios se relacionaron más con el hecho de simplificar los procesos administrativos y la privatización de empresas públicas.

Posteriormente con Ernesto Zedillo en la Presidencia, se comienza la elaboración de un Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) con una

¹³³ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la planeación en México (1917-1985)*; Sistema Nacional de Planeación Democrática (1982-2985), t. 10, México, FCE, 1985, pp. III-IV.

fuerte influencia de la Nueva Gestión Pública que se había estado acumulando desde los años 80 como consecuencia de la crisis financiera.

El PROMAP se posicionó como un proyecto estructurado que influiría en la modernización administrativa, tomando en cuenta la visión orientada a la privatización que promovían los organismos internacionales.¹³⁴

Para el sexenio de Vicente Fox, los esfuerzos estaban orientados a combatir la corrupción y alcanzar la transparencia, de la mano de la Agenda del Buen Gobierno, un programa que perseguía la innovación administrativa y la transformación de las instituciones con un enfoque en el capital humano y los recursos tecnológicos tomando en cuenta la rendición de cuentas y la transparencia.¹³⁵

En el caso del mandato de Felipe Calderón, el trabajo se limitaba a mejorar la gestión pública y aplicar el Presupuesto Basado en Resultados y en la evaluación del desempeño.

Con respecto a Enrique Peña Nieto y su Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, las propuestas manejadas fueron con relación a la educación de calidad, la paz, prosperidad, inclusión y responsabilidad global

3.4 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

El eje transversal II del Plan Nacional de Desarrollo, se denomina “Combate a la corrupción y mejora de la gestión pública”. En el se reconoce la ineficiencia que permea en los procesos de gestión pública derivada de la sobrerregulación de los mismos, y del

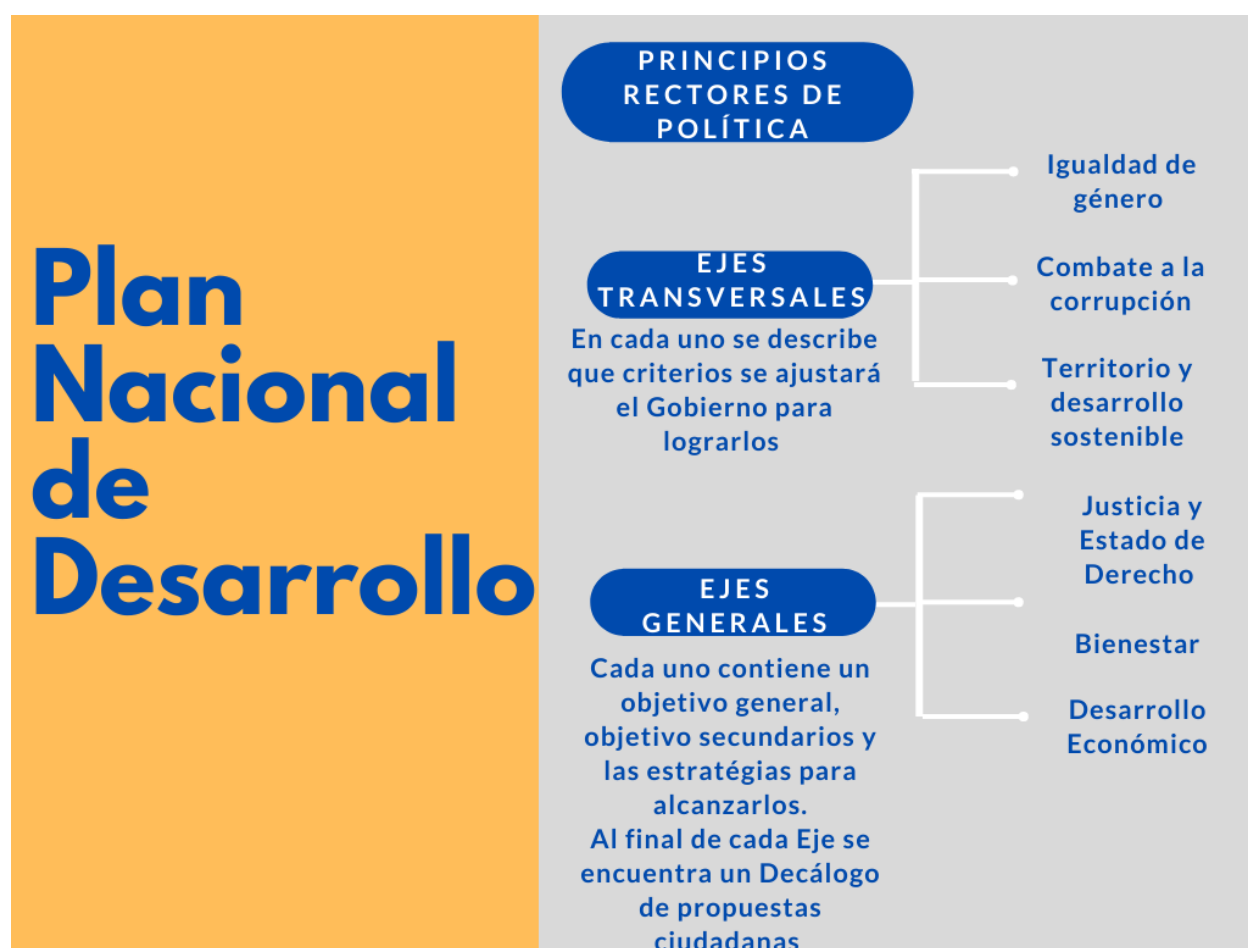
¹³⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE, España, OCDE-INAP, 1997.

¹³⁵ González Sánchez, José, “El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana”, *Gestión y Política pública*, Vol. 18, N° 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 69-102.

gran espectro de discrecionalidad, así como otras causas que resultan en detrimento del bienestar de la población.

Combatir la corrupción supone el favorecimiento de la libre competencia para incentivar la innovación y la creación de nuevas empresas. Esto nos remite a lo mandado por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en relación a que el uso adecuado de recursos no representa únicamente economizar costos, sino realizar una inversión que contemple sostenibilidad a largo plazo para asegurar el desarrollo de las futuras generaciones.

Dicho plan puede esquematizarse de la siguiente forma:



Cuadro 9. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Creación propia.

El PND propone cinco criterios a los que el Gobierno de la Ciudad debe alinearse, y en el quinto de ellos se expone en sincronía con el principio de economía estipulado en el artículo 134 constitucional que todos los procesos de contratación de servicios y obra pública deben realizarse obedeciendo a altos estándares de análisis de costos y bajo procedimientos que aseguren las mejores condiciones para el Gobierno y a fin de no dar cabida a colusión con el sector privado y garantizar que la obra se concluya en los términos y costos pactados.

De los ejes generales contenidos en el PND, el primero hace referencia a Justicia y Estado de Derecho y de él se desprenden varios objetivos. Como objetivo general plantea garantizar la construcción de la paz, el pleno ejercicio de los derechos humanos, la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de las instituciones del Estado Mexicano.

Posteriormente, en los objetivos secundarios se alude a la mejora de la capacidad de prevención y combate de manera efectiva a la corrupción e impunidad. Este apartado nos da nociones de la situación que ha atravesado el país durante años recientes en los que la corrupción ha sido una práctica cotidiana y cada vez más grave y frecuente.

El objetivo en mención divide a la corrupción en dos vertientes; la primera de ellas es la percepción de la corrupción, siendo este un aspecto en el que México no está bien situado, ya que como se describe en capítulo I de esta tesis, se encuentra en el lugar 138 de 180 países de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción en Transparencia Internacional, con una calificación de 28/100. Además de que para los ciudadanos la corrupción representa el segundo problema más grave del país, desembocando en una fuerte afectación a la credibilidad que tienen en el Gobierno.

El segundo aspecto es referente a la victimización de la corrupción y que de acuerdo con las cifras del INEGI citadas en el PND, durante el 2016 alrededor del 60% de las empresas realizaron sobornos para agilizar trámites, y el 40% para evitar multas

o sanciones, así como en el 2017 que tres millones de personas entregaron sobornos también para la realización de algún trámite

En la estructura que compone al PND, los objetivos se acompañan de estrategias que se han propuesto para alcanzar los mismos. Para el caso del combate a la corrupción, una de las propuestas es implementar las medidas contenidas en los instrumentos internacionales de los que México es parte y promover la suscripción de aquellos que en esa materia no haya suscrito.

La parte que se señala en el PND, es relevante para este capítulo de la investigación, toda vez que fortalece la implementación de instrumentos internacionales y de cooperación que tiene México, entre ellos el existente con la UNOPS y el Estado Mexicano.

El tercer eje general hace referencia al desarrollo económico, el cual según el mismo PND tiene como objetivo el incremento de la productividad, así como el promover el uso responsable y eficiente de los recursos para promover un crecimiento económico equilibrado que garantice un desarrollo igualitario, incluyente y sostenible. A lo largo de este eje se explica que la inversión pública y privada es necesaria para detonar la provisión suficiente de capital que requiere la ampliación de la capacidad productiva de la economía.

Siendo el Proyecto del Tren Maya, el modelo integral para cumplir con los objetivos señalados.

El noveno objetivo del eje de desarrollo económico, se enfoca en posicionar a México como un destino turístico competitivo, de vanguardia, sostenible e incluyente y el Tren Maya como proyecto turístico, no solo se alinea a lo que el eje propone ya que será generador de aumento en muchos indicadores económicos en la zona en que se desarrollará, sino que las diversas colaboraciones que mencionaremos más adelante, se

originan precisamente para procurar la sostenibilidad e inclusión durante la ejecución de todo el proyecto.

El noveno objetivo del eje de desarrollo económico, se enfoca en posicionar a México como un destino turístico competitivo, de vanguardia, sostenible e incluyente. La resolución 75/229 aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 2020 tiene como objetivo la promoción del turismo sostenible y el ecoturismo para erradicar la pobreza y proteger al medio ambiente, generando recursos destinados a proyectos de desarrollo comunitarios. Al mismo tiempo se puede aportar a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales mientras se cuida el bienestar de las comunidades locales y pueblos indígenas.

Derivado de los problemas sociales que nos alcanzan hoy en día, se ha acuñado el término de derechos humanos emergentes para aquellos derechos que atienden a resolver situaciones que hoy en día requieren mayor visibilidad. Entre estos derechos encontramos el Derecho a la Democracia Solidaria, que tiene como objetivo el desarrollo y la protección de las futuras generaciones; esta visión concuerda tanto con los ODS como con el PND en el aspecto de la sostenibilidad ya que implica comenzar a aplicar en mayor medida conductas que vean más allá del bien que se crea en la inmediatez.

3.5 Proyecto Tren Maya

3.5.1 Enfoque de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 se aprobó por más de 150 líderes mundiales en el 2015 en la Cumbre las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York, y gracias a ello fue adoptada por los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas.

En dicho instrumento se plantearon los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que hoy rigen las acciones y retos a los que se enfrentan tanto el sector privado, como el gobierno, la sociedad civil y las personas en general, en atención a dicho plan

que representa hasta el momento al más completo que ha existido para tratar de eliminar la pobreza extrema, proteger al planeta y reducir la desigualdad.¹³⁶

Al hablar de desarrollo sostenible, el Proyecto del Tren Maya contempla más allá del aspecto medioambiental, toda vez que como proyecto integral, el trabajo de la ONU se extiende a otros aspectos como el cultural con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el de desarrollo urbano con ONU HABITAT, o el de las adquisiciones y gestión de proyectos a cargo de UNOPS.

¹³⁶ Naciones Unidas, El trabajo de la ONU en relación con el Proyecto del Tren Maya, 2020, consultado en <https://content.unops.org/documents/ONU-en-el-Tren-Maya-web-ES.pdf>

El Tren Maya y UNOPS

13 febrero 2019 Acuerdo Marco

Se firma el acuerdo marco entre el Gobierno de México y UNOPS para mejorar las adquisiciones y gestión pública en ciertos proyectos.

14 mayo 2019 FONATUR y UNOPS

Firmaron un convenio para la asistencia técnica en el proyecto del Tren Maya.

21 mayo 2019 FONATUR y ONU-Habitat

Firmaron un convenio para fomentar el desarrollo integral a través del Tren Maya.

12 julio 2019 PND

Se presenta el Plan Nacional de Desarrollo, teniendo al combate a la corrupción y la mejora de la gestión pública como uno de sus ejes.

2019-2020 Talleres Tren Maya

En este periodo se llevaron a cabo 21 talleres con participación ciudadana, académica, de iniciativa privada y autoridades.

2020 Análisis del impacto del Tren Maya

30 indicadores en 262 municipios. Se estimaron 1 millón de empleos para el 2030 y duplicar la economía en los lugares por los que pasa.

1º diciembre 2020 SEMARNAT autoriza

Se emite la autorización en materia de impacto ambiental para el proyecto "Tren Maya fase 1" promovido por FONATUR.

7 diciembre 2020 UNESCO y FONATUR

Su objetivo es dar acompañamiento sostenible en la ruta del Tren Maya.

Cuadro 10. El Tren Maya y UNOPS. Creación propia.

3.5.2 Enfoque turístico

En el capítulo anterior revisamos los aspectos de UNOPS como entidad independiente de las Naciones Unidas y recordamos que una de sus características es que presta sus servicios a petición de quien tenga interés en recibirlos, principalmente de asociados con quienes formaliza un vínculo a través de ciertos instrumentos jurídicos.

Es por ello que a solicitud expresa del Gobierno de México se revitaliza la relación existente con UNOPS mediante el Acuerdo Marco firmado el trece de febrero de dos mil diecinueve en la Ciudad de México con el objetivo de contribuir a la mejora de la calidad de la gestión pública y las adquisiciones, retos muy importantes por alcanzar ya que dentro de los ejes transversales que contempla el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 2019-2024) se encuentra el combate a la corrupción y la mejora de la gestión pública, ya que la deficiencia y colusión de las administraciones anteriores representan un obstáculo para el desarrollo del país en el más amplio sentido desde hace décadas.

Del Acuerdo Marco se desprenden acuerdos específicos para el desarrollo de las actividades de colaboración de UNOPS. Entre los acuerdos específicos firmados está el del megaproyecto denominado Tren Maya el cual se desarrolla con un enfoque turístico y es administrado por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

3.5.2.1 Nacional

Desde la perspectiva de la Secretaría de Turismo, el Tren Maya representa la oportunidad de reactivar la economía, aumentar el desarrollo regional, salvaguardar la identidad y hacer justicia social a través de la inmersión cultural sustentable.

La Secretaría de Turismo dice haber planificado su operación con respecto al Tren Maya desde la perspectiva del flujo humano y de mercancías aparte del turismo y por

ello se presenta como la solución moderna y adecuada que permitirá responder al olvido de cual fue víctima la región.¹³⁷

3.5.2.2 Internacional

El 14 de mayo de 2019 FONATUR y UNOPS para América Latina y el Caribe firmaron el acuerdo en el que se establece la prestación de asistencia técnica en materia de gestión de adquisiciones, proyectos e infraestructuras para el proyecto del Tren Maya.

En este acuerdo quedó asentado que el apoyo de UNOPS constaría de la revisión, certificación y validación de; los estudios previos del diseño conceptual y los estudios complementarios al respecto del Tren Maya; la pre-estructuración financiera en relación a condiciones para la financiación en términos de relación deuda/capital, ratios de cobertura de deuda, fondos de garantía y estructura de la deuda, entre otros aspectos; del modelo de negocio en relación al mecanismo de licitación, definición de obras iniciales, perfil del licitante, mecanismos de pago, extinción del contrato e indicadores de servicio, entre otros; y de las bases de licitación conforme a las mejores prácticas internacionales, que garanticen los cuatro principios de las contrataciones públicas (integridad, transparencia, valor por el dinero y competencia efectiva).¹³⁸

A estos últimos cuatro principios debemos agregar los dispuestos por el párrafo primero del artículo 134 constitucional para la administración de los recursos económicos de los que disponga la Federación correspondientes a la eficiencia, eficacia, economía y honradez.

Con esta coalición se pretende hacer uso de las mejores prácticas internacionales de gestión pública y de proyectos durante el desarrollo del proyecto que necesita una

¹³⁷ U yóol Tsíimin K'áak', *El espíritu del Tren Maya*, México, 2019, pp. 17-27, consultado en <http://sistemas.sectur.gob.mx/dgots/16-espíritu-tren-maya.pdf>.

¹³⁸ Comunicado 18/2019 del Fondo Nacional de Fomento al Turismo. <https://www.gob.mx/foatur/prensa/foatur-y-unops-firman-convenio-en-beneficio-del-tren-maya?idiom=es>

licitación para cada uno de los siete tramos de los que consta, además de una para el material rodante de carga y otra para el de pasajeros.

3.5.3 Enfoque ambiental

El Tren es modelo de transporte que menos contamina y a través de él se busca crear un nuevo modelo de desarrollo territorial en el que se aprovechen sustentablemente los servicios ofrecidos por el ecosistema del sureste.

De entre los objetivos del Tren Maya, podemos destacar que busca reducir la tala ilegal, fomentar la producción ganadera y agrícola sustentable, conservar los ecosistemas y basar la economía en el aprovechamiento responsable de los recursos naturales, entre otros.

3.5.3.1 Nacional

En atención a lo dispuesto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) sería la encargada de vigilar la primera fase del Tren Maya.

El primero de diciembre de 2020 la SEMARNAT emitió a través de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) la autorización en materia de impacto ambiental, en modalidad regional, para el Proyecto “Tren Maya Fase 1” que fue promovido por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) Tren Maya S.A. de C.V.

La SEMARNAT evaluó la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) en apego a la LGEEPA con la intención de legitimar el proyecto procurando el beneficio de la población de la región.

La MIA a su vez contemplaba un proceso de consulta pública, así como la realización de una reunión pública de información que tuvo lugar el 3 de agosto de 2019.

Se solicitó la opinión técnica acerca del proyecto a académicos, especialistas e instancias de los tres niveles de gobierno quienes realizaron las observaciones correspondientes en función de su competencia y especialidad.

Como resultado de lo expresado en la MIA, de las opiniones técnicas y de los resultados del proceso de Consulta Pública así como de la Reunión Pública de Información, la DGIRA decidió que el proyecto era jurídica y ambientalmente viable bajo las siguientes condicionantes: acatar acuerdos de la consulta indígena, protección ambiental mediante garantía a áreas naturales protegidas, proteger humedales y priorizar el desarrollo de programas para pasos de fauna, reforestación, entre otros.

3.5.3.2 Internacional

Casi de forma paralela a la firma del convenio con UNOPS, el 21 de mayo de 2019 FONATUR firmó un convenio de colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), el cual tiene por objetivo fomentar el desarrollo de forma integral en el aspecto regional, urbano y territorial en el sureste mexicano a través del proyecto denominado Tren Maya.

La consultoría brindada por ONU-Habitat se rige por el esquema de que todos los recursos que recibe se destinan por completo al proyecto que origina el acuerdo, es decir que también trabaja bajo el formato de “no obtener ganancias”.

A través de este acuerdo ONU-Habitat se comprometió a dar apoyo técnico en relación al ordenamiento del territorio para asegurar que se apliquen los principios planteados por la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y la Nueva Agenda Urbana.

El objetivo de recibir asistencia por parte de ONU-Habitat es consolidar la sostenibilidad e inclusión en el megaproyecto del Tren Maya ya que al tener un objetivo turístico es importante cuidar todos los demás aspectos en pueda tener impacto a largo plazo para no afectarlos.

El desarrollo de actividades derivadas del acuerdo será en los cinco estados del sureste mexicano, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo durante el lapso de tres años para ayudar en los aspectos, territorial, económico y social.

Durante el 2019 y 2020 se llevaron a cabo 21 talleres en los que participaron ciudadanos, académicos, autoridades, autoridades comunitarias e iniciativa privada. En Quintana Roo la contingencia sanitaria de COVID-19 obligó a posponer la fecha de impartición de cuatro talleres hasta que seguro llevarlos a cabo.

Durante el 2020 se realizó un análisis del impacto del Tren Maya en el que tomaron en cuenta 30 indicadores en 268 municipios. De los resultados arrojados se tiene que para el año 2030 el Tren Maya habrá generado un millón de empleos, se duplicará la economía en los lugares en los que pasa el tren, contribuirá a que un millón cien mil personas salgan de la pobreza.

3.5.4 Enfoque cultural y patrimonio

3.5.4.1 Trabajo de UNESCO

El proyecto del Tren Maya incluye lugares como Palenque, Calakmul, la Ciudad fortificada de Campeche, Sian Kaan, Chichen Itzá y Uxmal, los cuales están inscritos en la lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO; de igual forma su desarrollo implica proximidad a cinco lugares de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera de la UNESCO e incluye territorios en los que existe presencia de 16 pueblos y lenguas indígenas.¹³⁹

Estas razones son las que en gran medida originan el convenio que se firmó el 7 de diciembre de 2020 entre el representante en México de la UNESCO y el Director General de FONATUR para dar acompañamiento sostenible en la ruta del Tren Maya.

¹³⁹ Programa de acompañamiento para el desarrollo sostenible en la ruta del Tren Maya: fortalecimiento y salvaguarda del patrimonio cultural y natural, https://es.unesco.org/sites/default/files/proyecto_tm_12042020.pdf.

Dada la importancia estratégica de la región, la meta del convenio marco de colaboración es lograr la sincronización del desarrollo y ejecución del proyecto con los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con énfasis en las personas y su entorno.

Esto quiere decir que se priorizará la integración de las comunidades mayas de la zona para propiciar su participación, pero también se llevarán a cabo proyectos con un enfoque educativo y cultural.

La colaboración surge con la intención de fungir como un instrumento que auxilie al cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible e incluye coordinación entre las instituciones para preservar los valores naturales y culturales de la zona, impulsar la creatividad de las comunidades para incrementar su desarrollo económico, favorecer el reconocimiento de la diversidad y patrimonio cultural no tangible de la región, favorecer la conservación del medio ambiente y recursos naturales como el agua mediante el uso de conocimiento ancestral y tradicional, ejercer la comunicación de tal forma que las comunidades tomen decisiones informadas.

3.6 Avances del acuerdo marco México-UNOPS

Como hemos mencionado con anterioridad, existe un Acuerdo marco de colaboración firmado entre el Gobierno de México y la UNOPS. A raíz de este acuerdo, UNOPS colabora con FONATUR para fomentar las buenas prácticas internacionales en cuanto a licitaciones, infraestructura y gestión con la intención de optimizar los recursos sin perder el enfoque de sostenibilidad en el proyecto.

Durante la primera fase del proyecto, el apoyo de UNOPS consistió en revisar y realizar recomendaciones relacionadas a estudios previos y del diseño conceptual y básico de ingeniería de construcción de vías férreas, adquisición de trenes y operación, así como establecer las bases para su licitación, de igual forma en esta etapa UNOPS

brindó asistencia técnica para la creación del modelo de negocio y operación del Tren Maya.

En cuanto a la fase II UNOPS participó en los procesos de licitación de los contratos del proyecto ejecutivo y obras de vías férreas para suministrar los rieles de los primeros cuatro tramos; supervisó obras y el software de creación de las mismas, estudió el impacto ambiental y se involucró en obras complementarias al proyecto.

Con respecto a los otros convenios que hemos mencionado en este capítulo, este no es la excepción y también tiene como meta garantizar el cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

Hasta el momento UNOPS ha otorgado el escrito de conformidad para los contratos de obra correspondientes a los primeros tres tramos del Tren Maya, y dos más se encuentran en proceso de validación puesto que uno ya ha sido adjudicado y el otro se declaró desierto.

En cuanto a la supervisión de proyectos ejecutivos, ésta cuenta ya con el escrito de conformidad por parte de UNOPS así como los contratos de supervisión de los tramos 1 al 3.

Para la fase I la cantidad supervisada corresponde a \$91,629,594,833.48 pesos, y en la fase II se han supervisado \$1,175,623,538,86.

Conclusiones

De acuerdo con lo analizado anteriormente llegamos a las siguientes conclusiones:

Primera.- El comportamiento de la administración pública a nivel federal basa su comportamiento en dos pilares, el primero de ellos son las propias experiencias nacionales que con anterioridad han sido aplicadas en determinada área y que pueden o no haber sido eficaces.

En segundo término, la influencia externa de lo que esté marcando el proceso histórico en otros lugares en el mundo y sentando un precedente para los demás países.

Segunda.- La Nueva Gestión Pública, se originó en sociedades con características de países desarrollados como Nueva Zelanda o Suecia, por lo tanto la implementación de esta figura en países en vías del desarrollo como el nuestro tiene efectos distintos, ya que existe un desequilibrio entre las demandas sociales y la eficiencia de la administración pública, así como el uso de recursos públicos.

Tercera.- Siendo la corrupción una de las consecuencias más alarmantes del desequilibrio estructural ocasionado por la mala gestión pública en un país, y que debido a ello se pierden grandes cantidades de recursos públicos que deberían ser utilizados para atender problemáticas sociales como la educación y la falta de empleo o la preservación del medio ambiente, es que la misma se ha vuelto un asunto de interés público internacional, dando pie a la creación de oficinas cuyas facultades se relacionan con la mejora de la gestión de pública como lo es UNOPS.

Cuarta.- La implementación de la nueva gestión pública en países en vías de desarrollo es resultado del neoliberalismo que lleva décadas perpetrándose en las administraciones públicas contemporáneas, y debido al aumento desmedido en los índices de corrupción, se puede deducir que actualmente no hay una solución funcional y sostenible para este problema.

Quinta.- La colaboración de UNOPS con algunos gobiernos en vías de desarrollo se ha colocado como una vía para combatir la corrupción con respecto a la figura de las licitaciones. En el caso preciso del Tren Maya, la red de transporte público de la Ciudad de México, la compra de medicamentos y material médico, UNOPS ofrece una alternativa que el Gobierno actual de México decide contratar para combatir la corrupción por cuanto hace a licitaciones en la construcción del Tren Maya y otros importantes proyectos que requieren adquisiciones.

Sexta.- La colaboración con UNOPS en el proyecto del Tren Maya impacta en la reducción de inversión de recursos públicos, la transparencia en el proceso de licitación, las garantías que otorgan los proveedores y la sostenibilidad del proyecto.

Con esta colaboración se pretende reducir la cifra de recursos públicos perdidos a manos de funcionarios públicos corruptos en las licitaciones que conllevan dichos proyectos, por favorecer a intereses personales o de terceros, ya que esto además de ser causante de obras de dudosa calidad, impactaría de forma negativa el entorno de construcción del proyecto, desde las personas de las comunidades cercanas, hasta el ecosistema debido a que cuando una licitación se ve afectada por la corrupción, no se ponderan los puntos más importantes que deberían tomarse en cuenta para elegir a una empresa ganadora, y más allá del precio nos referimos a sostenibilidad en el proyecto.

Tabla de Siglas

CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CERES:	<i>Coalition for Environmentally Responsible Economies.</i>
CETENAL:	Comisión de Estudios del Territorio Nacional y Planeación.
CONACYT:	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
DGIRA:	Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental.
ECPO:	Oficial Jefe Ejecutivo de Adquisiciones.
FMI:	Fondo Monetario Internacional.
FONATUR:	Fondo Nacional de Fomento al Turismo.
HLCM:	Red de Adquisiciones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión.
IATI:	Internacional para la Transparencia de la Ayuda.
IPSAS:	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público.
LGEEPA:	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
MPF:	Marco normativo UNOPS.
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
ODM:	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible.
OIT:	Organización Internacional de Trabajo.
OMC:	Organización Mundial del Comercio.
ONU:	Organización de las Naciones Unidas.
PNUMA:	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
PROMAP:	Programa de Modernización de la Administración Pública.
RIG:	Revisión de la regulación en el Gobierno.
SEMARNAT:	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
SFP:	Secretaría de la Función Pública.
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNOPS:	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos.
VRC:	Comité de revisión de proveedores.

Bibliografía

Fuentes bibliográficas

ABERBACH, Joel D. y Rockman, Bert A., “Reinventar el gobierno: problemas y perspectivas”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 15, mayo-agosto de 1999.

AGUILAR Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

BOZEMAN, Barry, *La gestión pública: su situación actual*, trad. de Mónica Utrilla de Neira, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

CABRERA, Sergio, “Las reformas en México y el TLCAN”, *Problemas del desarrollo*, México, vol. 46, no. 180, enero-marzo de 2015.

CAMPBELL, Colin y John, Halligan, *Political leadership in an Age of Constraint: The Australian experience*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1992.

CECEÑA Cervantes, José Luis, *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (el caso de México)*, México, UNAM, 1982.

CEJUDO Ramírez, Guillermo, *Nueva gestión pública*, México, Siglo XIX editores, 2011.

CHRISTENSEN, Tom y Lægreid, Per, “Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos”, *Gestión y política pública*, México, año XVI, núm. 2, julio-diciembre de 2007.

CHUAYFETT Chemor, Emilio, “Derecho administrativo. Introducción al derecho mexicano”, t. I, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,

CUADRA, Héctor, “Las vicisitudes del derecho económico en México a partir de 1917”, en Witker, Jorge (coord.), *Antología de estudios de derecho económico*, México, UNAM, 1978.

DERLIEN, Hans-Ulrich, “Patterns of postwar administrative development in Germany”, en Arthur Benz y Klaus Gortz (comps.), *A new German public sector? Reform, adaptation and stability*, Aldershot, Dartmouth, 1996.

DIJKZEUL Dennis, *Reforming for Results in the UN System. A study of UNOPS*, Macmillan press, London, 2000.

GONZÁLEZ Sánchez, José, “El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana”, *Gestión y Política pública*, Vol. 18, Nº 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

GUERRERO, Omar, “Nuevos modelos de gestión pública”, México, *Revista digital universitaria*, año II, septiembre de 2001.

HOBBSAWM, Eric, *Historia del siglo XX*, trad. de Juan Fací, Jordi Ainaud y Carme Castells, Buenos Aires, Crítica, 1999.

KETTL, Donald F., “The perils-and prospects-of public administration”, *Public administration review*, 1990, vol. 50, núm. 4, julio-agosto.

_____, *Performance management: The state of the field. Association for public policy and management*.

LEÓN Corona, Benito, “La nueva gestión pública y el estilo personal de gobernar” *Sociológica*, México, año XXII, núm. 65, septiembre-diciembre de 2007.

LÓPEZ Velarde Vega, Óscar, “Estructura jurídica y organización administrativa para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México”, *Jurídica*, México, núm. 11, julio 1979.

LOSADA, I Marrodán Carlos, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington, Banco Interamericano de desarrollo, 1999.

OCAMPO, José Antonio, *Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Siglo veintiuno editores, Buenos Aires, 2015.

OSBORNE, David y Gaebler, Ted, *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, trad. de Marco Aurelio Galmarini y Fernando Pardo Gella, Barcelona, Editorial Paidós, 1994.

PUSEY, Michael, *Economic rationalism in Canberra*, Nueva York, Cambridge University Press, 1991.

RANGEL, Couto, Hugo, *El derecho económico*, 3ª ed., México, Porrúa, 1984.

RIVERO Ortega, Ricardo, *Introducción al derecho público económico*, Salamanca, Ratio Legis, 1999.

SACRISTÁN Roy, Emilio “Las privatizaciones en México”, *Economía UNAM*, México, vol. 3, No. 9, septiembre-diciembre 2006.

SCHRÖDER, Peter, *Nueva gestión pública: aportes para el buen gobierno*, México, Fundación Friedrich Naumann, 2011.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la planeación en México (1917-1985)*; Sistema Nacional de Planeación Democrática (1982-2985), t. 10, México, FCE, 1985.

SIMON, Herbert Alexander, *Administrative behavior: A study of decision-making processes in in administrative organization*, 4ª ed., Nueva York, Free Press, 1997.

TREJO, Ruben, *Despojo capitalista y privatización en México 1982-2010*, México, Itaca, 2012.

VELASCO Sánchez, Ernesto, *Gestión pública y rendición de cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?*, México, Secretaría de la Función Pública, 2011, Cuadernos sobre Rendición de cuentas, tomo III.

_____, “¿Puede la nueva gestión pública fortalecer la transparencia gubernamental? El caso de la gestión del desempeño”, *Revista de gestión pública*, año II, núm. 2, julio-diciembre de 2013.

VELÁZQUEZ Carmona, Manuel, *Política de asentamientos humanos, Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981.

VILLANUEVA Lomelí, David y Villanueva Varela, Arturo, *¿La nueva gestión pública?*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2010.

WEBER, Max, *Economía y sociedad*, 2ª ed., trad. de la 4ª ed. en alemán de 1964, México, Fondo de cultura económica, 2002.

Fuentes Legisgráficas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021, México.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf.

Fuentes cibergráficas

An unprecedented fourth: UNOPS again receives top-level award for sustainable procurement. 5 de febrero de 2020. <https://www.unops.org/news-and-stories/news/an-unprecedented-fourth-unops-again-receives-top-level-award-for-sustainable-procurement>

BEDOYA Riveros, Carlos Fernando, “Una mirada epistemológica entre la gestión pública y la gerencia social desde el paradigma sistémico”, *Revista arbitrada del Centro de Investigación y estudios gerenciales A.C.*, Barquisimeto, año 5, núm. 1, [https://www.grupocieg.org/archivos_revista/5-1-19%20\(281-295\)%20Bedoya%20Riveros%20Agosto%202014_articulo_id146.pdf](https://www.grupocieg.org/archivos_revista/5-1-19%20(281-295)%20Bedoya%20Riveros%20Agosto%202014_articulo_id146.pdf).

¹ Carta de las Naciones Unidas firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text>

Centro Nacional de Control de Energía, Acciones y programas, Gobierno de México, publicado el 12 de julio de 2019, <https://www.gob.mx/cenace/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024-195029>

CEPAL, Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, 2014, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37223-panorama-la-gestion-publica-america-latina-caribe>.

Comunicado 18/2019 del Fondo Nacional de Fomento al Turismo. <https://www.gob.mx/fonatur/prensa/fonatur-y-unops-firman-convenio-en-beneficio-del-tren-maya?idiom=es>

DP/OPS/2011/5 Estimaciones presupuestarias de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos para el bienio 2012-2013. 1 de julio de 2011, <http://web.undp.org/execbrd/pdf/DPOPS2011-6s.pdf>.

DP/OPS/2020/CRP.1 Activos Netos de la UNOPS, 8 de mayo de 2020. https://content.unops.org/documents/libraries/executive-board/documents-for-sessions/2020/annual-session/unops-segment-item-17-annual-report-of-the-executive-director/es/DP-OPS-2020-CRP1_ES.pdf?mtime=20200528095116

HOOD, Christopher, "A public management for all seasons", *Public Administration*, 1991, núm. 69, marzo., <http://newdoc.nccu.edu.tw/teasyllabus/110041265941/hood%20npm%201991.pdf>.

MAKÓN, Marcos Pedro, "Algunas reflexiones sobre la gestión para resultados", *Revista Planificación prospectiva y gestión pública*, vol. 52, mayo 2014, <https://bit.ly/34HOHVN>

Mandato y reformas. UNOPS. <https://www.unops.org/es/about/governance/mandate-and-reforms>

Manual de adquisiciones de la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, 2019, https://content.unops.org/service-Line-Documents/Procurement/UNOPS-Procurement-Manual-2019_ES.pdf.

MUSITU Ochoa, Gonzalo, *Desarrollo comunitario y potenciación (empowerment)*, Cataluña, Universitat Oberta de Catalunya, 2004, <https://bit.ly/31XAimN>.

Naciones Unidas, El trabajo de la ONU en relación con el Proyecto del Tren Maya, 2020, consultado en <https://content.unops.org/documents/ONU-en-el-Tren-Maya-web-ES.pdf>

Naciones Unidas, “Prácticas de buen gobierno para la protección de los derechos humanos”, Nueva York y Ginebra, 2008, https://www.ohchr.org/documents/publications/goodgovernance_sp.pdf.

NORMAN, Richard, “Obedient Servants? Management freedoms and accountabilities in the New Zealand public sector”, Wellington, *Victoria University Press*, 2003, <https://books.google.co.ck/books?id=SXCXxezvnuoC&printsec=frontcover&rview=1#v=onepage&q&f=false>.

Nueva Agenda Urbana, ONU-Hábitat, 20 de octubre de 2016, Quito, <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Spanish.pdf>

OCDE, “Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México”, OECD Publishing, 2011, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48808023.pdf>.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura, México (nivel nacional Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado el primero de enero de 2019, consultado el 28 de junio de 2021 en <http://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC188915/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE, España, OCDE-INAP, 1997.

PLISCOFF, Cristian, “Modernización de la gestión pública en el primer tiempo: avances y retrocesos”, *Agenda pública*, año VI, núm. 11, enero 2008.

Programa de acompañamiento para el desarrollo sostenible en la ruta del Tren Maya: fortalecimiento y salvaguarda del patrimonio cultural y natural, https://es.unesco.org/sites/default/files/proyecto_tm_12042020.pdf.

Published data for better results. UNOPS.
<https://www.unops.org/es/about/governance/accountability/accountability-transparency-and-information-disclosure>

Reglamento Financiero y reglamentación financiera de UNOPS (FRR), 2017,
<https://content.unops.org/documents/libraries/policies-2020/executive-office-directives-and-instructions/financial-regulations-and-rules/en/EOD.ED-Financial-Regulations-and-Rules.pdf?mtime=20200306112014&focal=none>.

The Busan Partnership for Effective Development Co-operation establece principios, compromisos y acciones que ofrecen una base para una cooperación efectiva en apoyo del desarrollo internacional.

UNOPS, Excellence, <https://www.unops.org/about/our-story/excellence>

UNOPS receives global recognition for promoting supplier diversity and inclusion. 22 de mayo de 2019. <https://www.unops.org/news-and-stories/news/unops-receives-global-recognition-for-promoting-supplier-diversity-and-inclusion>

U yóol Tsiimin K'áak', *El espíritu del Tren Maya*, México, 2019, consultado en <http://sistemas.sectur.gob.mx/dgots/16-espiritu-tren-maya.pdf>.