

Análisis Jurídico y Económico de la Extinción de Organismos Públicos orientados a la Investigación y el Desarrollo en México

*Legal and Economic Analysis about the closure of public agencies
oriented to research and development in Mexico*

Dr. Miguel Ángel MEDINA ROMERO
Universidad Michoacana de
San Nicolás de Hidalgo (México)
mamedina@umich.mx

Resumen: El presente trabajo tiene por objeto configurar un análisis jurídico y económico en torno a la política gubernamental de extinción de organismos públicos orientados a la investigación y el desarrollo en México. Específicamente, se aborda el caso del Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán, en consideración de la modernización administrativa como perspectiva teórica de estudio, para arribar hacia una justificación o crítica de la extinción como decisión gubernamental. Este ejercicio reflexivo se fundamenta en que el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán constituyó un bien de interés público, por lo que subyace un legítimo interés ciudadano y académico por advertir las razones que motivaron el cierre de esta institución orientada al quehacer investigativo y el fomento del desarrollo en Michoacán, México, luego de casi 28 años de existencia.

Abstract: The present paper has for object do a legal and economic analysis about the government's policy of closure of public agencies oriented to research and development in Mexico. We are particularly interested in treating the Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán case's, considering the administrative modernization as theoretical vision to study to justify or criticize the government's policy of closure. This reflection is based on the fact that the Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán was an institution of public interest. So there is a legitimate academic and public interest to know the reasons for the closure of this institution after almost 28 years of existence.

Palabras clave: Análisis jurídico, análisis económico, administración pública, modernización administrativa, extinción, organismos públicos descentralizados, investigación, desarrollo, México.

Keywords: Legal analysis, economic analysis, public administration, administrative modernization, closure, decentralized government agencies, research, development, México.

Sumario:

- I. Introducción.**
- II. Marco Conceptual y Teórico en torno a la Administración y la Modernización de la Administración Pública.**
- III. Perspectiva General de la Administración Pública en México y en el Estado de Michoacán.**
- IV. El Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán: Organismo Público Descentralizado orientado a la Investigación y el Desarrollo.**
- V. Planteamiento de las Políticas Gubernamentales de Creación y Extinción del Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán.**
- VI. Análisis Jurídico y Económico de la Motivación Oficial y las Consecuencias del Decreto de Extinción del Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán.**
- VII. Consideraciones Finales.**

Recibido: diciembre 2013.

Aceptado: enero 2013.

I. INTRODUCCIÓN

En términos generales, los organismos públicos cuyo objetivo radica en la promoción e impulso de la docencia y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos, constituyen bienes públicos. Por lo tanto, desde la perspectiva de la economía clásica¹, resulta justificable la intervención gubernamental en las actividades educativas y científicas, con la intención de atender demandas sociales y corregir las fallas de mercado que acontecen en la práctica², efectuando inversiones directas o mediante distintos incentivos³.

En la consideración de la realidad mexicana, en 1985 el gobierno del estado de Michoacán (México) decretó la creación del Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán (CIDEM o Centro) como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto sería integrar los esfuerzos que en materia de investigación científica y tecnológica requería la Entidad⁴. Más adelante, en 2004, entró en vigor la Ley de Desarrollo de Ciencia y Tecnología del Estado de Michoacán (LDCTEM) y fue fundado el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (COECYT), lo que hizo imperativo que el propio gobierno evitara y/o resolviera potenciales duplicaciones de funciones entre el CIDEM y el COECYT. Así, se expidió el decreto de reforma del CIDEM, el cual entró en vigencia en 2006, documento que replanteó el concepto y funciones originales del Centro, en aras de mantener una relación de complementariedad entre el Centro y el COECYT.

A comienzos de 2013, el gobierno estatal puso en marcha el denominado Acuerdo de Austeridad, Racionalidad, Disciplina en el Gasto Público y Modernización de la Administración Pública del Estado de Michoacán de

¹ SAMUELSON, P., *Economía*, McGraw-Hill, Madrid 2006.

² WEIMER, D. L., y VINNING, A. R., *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Prentice Hall, Washington 1992.

³ CALLON, M., «Is Science a Public Good? Fifth Mullin Lecture, Virginia Politec Institute, 23 March 1993», en *Science, Technology and Human Values*, 19/4 (1994) 395-424.

⁴ GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, «Decreto de Creación del Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán», en *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Morelia 1985.

Ocampo⁵, estrategia esta que los hacedores de las políticas gubernamentales invocaron para la materialización de la extinción del CIDEM en el mes de junio pasado, a través del decreto oficial respectivo⁶. Y es en esta coyuntura que encuentra su motivación principal la exposición en curso.

En este contexto, el planteamiento del problema que se articula en estos espacios se asocia con la siguiente interrogante: ¿a la luz del interés público y del desarrollo de Michoacán, resultó justificable el cambio de orientación de la política gubernamental que, primero fundó el CIDEM y casi 27 años después materializó la extinción del mismo? El interés de tal indagación se fundamenta en que el Centro constituyó un bien de interés público, por lo que se activa un legítimo interés ciudadano y académico por despejar la incógnita propuesta.

Se sostiene, *a priori*, que el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán fue un organismo público descentralizado que realizó y fomentó investigación, y formó recursos humanos en beneficio del desarrollo estatal durante los 27 años de su presencia institucional y, si bien para un mejor desempeño en los actuales tiempos se hacía necesaria una reforma institucional, la extinción del Centro, si bien legalmente procedente, no encuentra justificación en la supuesta duplicidad de funciones de la entidad, en el concepto efectivo de modernización administrativa; y, también, el organismo de referencia nunca puso en riesgo las finanzas públicas y, menos aún, puede sostenerse que el funcionamiento del Centro no fuera del interés público.

El objetivo fundamental del presente trabajo, bajo esta lógica, consiste en analizar el cambio de orientación de las políticas gubernamentales de apertura y de extinción del CIDEM, en consideración de la modernización administrativa como perspectiva teórica de estudio, para arribar hacia una justificación o crítica de dicho tránsito en las decisiones gubernamentales. No motiva una crítica irresponsable o una denigración a la autoridad gubernamental, sino un ejercicio reflexivo que se pretende compartir con los diseñadores de las políticas gubernamentales. Es de interés, más bien, que a través de este documento pueda establecerse una comunicación con los artífices de los papeles contenedores

⁵ GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, «Acuerdo de Austeridad, Disciplina en el Gasto Público y Modernización de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo», en *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Morelia 2013(a).

⁶ GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, «Decreto de Extinción del Organismo Público Descentralizado “Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán», en *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Morelia 2013(b).

de estudios, ejercicios analíticos, cálculos y borradores de decretos, acuerdos y otras normativas, y que la misma resulte útil a aquellos en sus próximos retos, entre los que vendrá, sin duda, la evaluación de la instauración de las acciones de gobierno.

II. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO EN TORNO A LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para fines del presente trabajo, se concibe la *modernización de la administración pública* o *modernización administrativa* como una política administrativa-institucional de Estado, fundamentada en un replanteamiento de instituciones, mecanismos y procesos de gobierno, con el objeto de lograr altos niveles de eficiencia y eficacia en la gestión de los asuntos públicos para responder exitosamente a la misión de las instituciones sustentadas en las demandas sociales⁷. Entonces, “contar con una modernización administrativa no solo exige crear instituciones que promuevan el mejor desempeño de los funcionarios y permitan racionalizar el gasto, sino también crear instituciones que hagan más flexible y legítima la relación entre el gobierno y los ciudadanos”⁸.

El modelo teórico que supone la modernización administrativa plantea que los gobiernos se den a la tarea de revisar estructuralmente sus fundamentos organizacionales, en aras de producir una nueva estructura institucional y normativa que posibilite resolver las insuficiencias de los esquemas administrativos vigentes. Este paradigma presenta como principal propósito “incrementar la eficiencia y la eficacia para fortalecer los procesos de equidad de las instituciones que conforman el gobierno, así como elevar la calidad profesional, la imputabilidad y el sentido de compromiso de la comunidad de los funcionarios públicos. Se trata de un proyecto encaminado a elevar la confianza de la sociedad en sus gobernantes mediante cambios estructurales en el aparato administrativo que permitan la solución efectiva de problemas, la racionalidad en la utilización de los recursos públicos y la provisión creciente de bienes y servicios de calidad”⁹.

⁷ El origen de los términos *modernización administrativa*, *nueva administración pública* o *reforma administrativa* se remonta a la década de los años setenta, cuando la administración de Margaret Thatcher, en Gran Bretaña, dirigió una reforma institucional con el fin de incrementar los niveles de eficiencia del sector público inglés. Entonces, mandatarios, académicos y miembros de la sociedad civil, de manera progresiva, fueron planteando “la necesidad de generar gobiernos eficientes y eficaces, cercanos a la ciudadanía, sustentados en resultados y mejorías visibles y de largo plazo”. *Ibidem*, p. 16.

⁸ MOCTEZUMA, E., y ROEMER, A., *Por un Gobierno con Resultados*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México 1999, p. 47.

⁹ *Ibidem*, p. 27.

Como enfoque de análisis teórico, la modernización administrativa registra su localización en el área del análisis económico del derecho, del neoinstitucionalismo económico y de la teoría de la elección pública¹⁰. Desde esta perspectiva teórica, el rediseño exitoso de la administración pública, por tanto, consiste en replantear mecanismos, incentivos y procesos de la tarea de gobierno, sin extraviar que la atención óptima de las demandas sociales debe constituir la finalidad de tal rediseño administrativo, y no el rediseño en sí mismo.

Con base en estas ideas, resulta indispensable revisar que en el proceso de definición, formulación, implementación y evaluación de las acciones gubernamentales o políticas públicas, no se privilegien cuestiones formales y se omitan las de fondo. Así, un esquema adecuadamente orientado de modernización de la administración pública no debe adoptar la lógica de supeditar la satisfacción de las necesidades sociales a “las prioridades implícitas en la determinación de un volumen óptimo de gasto público y en el establecimiento de mecanismos eficaces de control sobre su ejercicio”¹¹. La obtención de resultados deseables de la implementación del paradigma de la modernización administrativa radica, en última instancia, en la solución de problemas reales y la generación de bienes y servicios para atender los requerimientos de la población, considerando la racionalidad del gasto pero también la creatividad para imaginar soluciones y diseñar propuestas. Y con ello, el gobierno incrementaría sus niveles de legitimidad, de sus capacidades de conducción política y de regulación social.

III. PERSPECTIVA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO Y EN EL ESTADO DE MICHOACÁN

En México, la forma del estado es federal, es decir, un estado que se compone de una Federación o Unión, de entidades federativas, con una división territorial y competencias originarias y por municipios libres¹². Los instrumentos normativos que determinan la estructura general y las funciones de la administración pública son la CPEUM y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). También pueden ser incorporados la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) y su Reglamento, no obstante que tales ordenamientos no determinan en sentido estricto la estructura ni las funciones administrativas, más bien aspectos generales de coordinación, de sectorización y de control.

¹⁰ ROEMER, A., *Introducción al Análisis Económico del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México 1998.

¹¹ MOCTEZUMA, E., o.c., 1999, p. 46.

¹² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ciudad de México 2013, arts. 115, 116 y 124.

Y esta fórmula de marco normativo se replica en las entidades federativas y en el Distrito Federal.

Para el caso de Michoacán, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (CPELSEMO) establece: “El Estado de Michoacán de Ocampo es libre, independiente y soberano en su régimen interior, de conformidad con lo prescrito en esta Constitución y en la General de la República”¹³; advierte que “el Poder Público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actuarán separada y libremente, pero cooperando, en forma armónica, a la realización de los fines del Estado”¹⁴; y dispone que “para el despacho de los negocios del orden político-administrativo, el Ejecutivo del Estado contará con las dependencias básicas y organismos que determine esta Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública y demás leyes”¹⁵.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo (LOAPEMO), apunta que la misma “es de orden público e interés social, y tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Estatal”¹⁶; contempla que esta última adopte como principios rectores “la certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, equidad, eficiencia y profesionalismo”¹⁷ y, así mismo, dispone que la Administración Pública Estatal Centralizada, para el despacho de los negocios de orden administrativo encomendados al Gobernador del estado, contemple la siguiente estructura: Secretaría de Gobierno; Secretaría de Finanzas y Administración; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Turismo; Secretaría de Desarrollo Rural; Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente; Secretaría de Educación; Secretaría de Cultura; Secretaría de Salud; Secretaría de Política Social; Secretaría de Pueblos Indígenas; Secretaría de la Mujer; Secretaría de los Migrantes; Secretaría de los Jóvenes; y, Procuraduría General de Justicia¹⁸. También, la LOAPEMO considera a las Coordinaciones de Planeación para el Desarrollo, de Contraloría y de Comunicación Social como coordinaciones auxiliares del titular del Poder Ejecutivo y, junto con la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, son parte de la estructura de la administración estatal¹⁹.

¹³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, Morelia 2013, art. 11.

¹⁴ *Ibidem*, art. 17.

¹⁵ *Ibidem*, art. 62.

¹⁶ LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, Morelia 2008, art. 1.

¹⁷ *Ibidem*, art. 2.

¹⁸ *Ibidem*, art. 22.

¹⁹ *Ibidem*, arts. 40 y 45.

El ordenamiento jurídico de referencia, igualmente, determina que “la Administración Pública Paraestatal, se integra por los tipos de entidades siguientes: I. Organismos públicos descentralizados; II. Empresas de participación estatal mayoritaria; III. Fideicomisos públicos; y, IV. Los que se establezcan conforme a la ley de la materia. [Y establece que] Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Poder Legislativo o por decreto administrativo del Poder Ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. [Que] Son empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Estado, o una o más de sus entidades paraestatales tengan participación mayoritaria. [Además,] Son fideicomisos públicos, los contratos que celebre el Gobierno del Estado, mediante los cuales se destinen ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando su realización a una institución fiduciaria, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo del Estado en la realización de las funciones que legalmente le corresponden. [Y,] No serán fideicomisos públicos y por lo tanto no les será aplicable la presente Ley, aquellos fideicomisos que, de conformidad con lo previsto en las demás leyes estatales, no formen parte de la Administración Pública del Estado”^{20 21}.

IV. EL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DEL ESTADO DE MICHOACÁN: ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO ORIENTADO A LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO

El CIDEM abrió sus puertas el 26 de septiembre de 1985²² y fue cerrado el 1º de agosto de 2013. Durante más de 27 años fue un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado por decreto administrativo del Poder Ejecutivo y cuya regulación, en una primera

²⁰ *Ibidem*, art. 46.

²¹ Esta es la composición de la administración pública del estado de Michoacán, misma que, en términos estructurales, puede aseverarse que guarda un esquema de coincidencia con el tipo (secretarías, subsecretarías, direcciones, etc.) y la forma (centralizada y paraestatal) de organización administrativa del nivel federal. Y vale referir, finalmente, que esta estructura y formato de la administración pública estatal en Michoacán, regularmente, son coincidentes con las del resto de las entidades federativas.

²² El Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán (CIDEM) tuvo su origen en el Centro Michoacano para la Enseñanza de la Ciencia y Tecnología (CMECT), el cual se ubicaba en el año de 1984, en el edificio de la ex-escuela primaria de Tzurumútaró, municipio de Pátzcuaro, Michoacán. Y fue ante la necesidad de promover la conformación de una sociedad igualitaria, que el poder Ejecutivo del Estado determinó desarrollar investigación sobre la ciencia y la tecnología, que permitiera el pleno dominio de los recursos naturales del estado y la utilización de los recursos en la elaboración del bienes y servicios que favorezcan el bienestar armónico de la población. Cfr. GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, o.c., 1985, p.1.

instancia, se identifica en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo y la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Michoacán. Y el decreto de creación del Centro y el Reglamento Interior del Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán (RICIDEM) complementaban el marco normativo del CIDEM.

Los motivos que dieron origen al CIDEM, según puede advertirse en el decreto de creación del organismo, tienen que ver con que “la necesidad de promover la conformación de una sociedad igualitaria, hace indispensable desarrollar la investigación sobre la ciencia y la tecnología, que permita el pleno dominio de los recursos naturales del Estado y al utilización de dichos recursos en la elaboración de bienes y servicios que favorezcan el bienestar armónico de la población; que se debe impulsar el mejoramiento científico y tecnológico que apoye el aumento de la eficiencia y la productividad, para mejorar la calidad de vida de los michoacanos; que el Ejecutivo [Estatal] ha decidido fortalecer acciones tendientes a promover e impulsar la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos, proporcionando con esto nuevas expresiones en lo económico, lo cultural y lo social”²³. En función de lo anterior, la política gubernamental instaurada en 1985 puso en marcha la apertura de un organismo para integrar los esfuerzos que en materia de investigación científica y tecnológica demandaba el estado de Michoacán. Esta fue la génesis del CIDEM.

En su primera etapa, el objeto del CIDEM fue “realizar, coordinar y fomentar la investigación científica y tecnológica en beneficio de la Entidad y vincularla con su desarrollo social”²⁴.²⁵ Su estructura institucional se correspondió con los siguientes órganos: una Junta de Gobierno,²⁶ una Dirección General²⁷ y

²³ *Idem.*

²⁴ *Idem.*

²⁵ Y para concretar la realización de tal objeto, el Centro contempló los siguientes objetivos: “I. Promover la integración y funcionamiento de un Sistema Estatal de Ciencia y Tecnología; II. Fortalecer la estructura científica y tecnológica del Estado en las ramas, áreas, disciplinas y especialidades que se consideren estratégicas para el desarrollo; III. Otorgar los grados académicos de Maestría y Doctorado en las áreas de Educación y Sociedad, Ecología y Desarrollo Tecnológico; IV. Difundir y aplicar los resultados de la investigación; V. Detectar los requerimientos prioritarios de investigación científica y tecnológica y proponer programas para su aplicación; VI. Celebrar convenios de colaboración con las instituciones que realicen investigación científica y tecnológica; VII. Fortalecer el cuerpo de investigadores en el campo científico y tecnológico en el Estado, a través de programas de intercambio y becas; VIII. Registrar y coordinar los proyectos de investigación científica y tecnológica que se realicen en el Estado; y, IX. Asesorar, cuando así se lo soliciten, a los gobiernos estatales y municipales, así como a las instituciones educativas y a los particulares en el desarrollo de investigaciones científicas y tecnológicas”. *Ibidem*, pp. 1 y 2.

²⁶ La Junta de Gobierno fue la autoridad máxima y tenía como funciones “I. Establecer las políticas generales, así como la aprobación de los planes y programas; II. Aprobar los proyectos

un Consejo Consultivo^{28,29}. Y, en 1997, por acuerdo gubernamental, se creó a través del CIDEM el Sistema de Ciencia y Tecnología del Estado de Michoacán³⁰. Este fue el esquema institucional de funcionamiento del CIDEM desde su creación y hasta el año 2006. El escenario del desenvolvimiento del Centro estuvo caracterizado por el fin del paradigma desarrollista en el gobierno y el arribo de los tiempos de la modernización y la crisis económicas, así como la alternancia política en la esfera gubernamental. En esta fase, desde el Centro, el gobierno estatal aseguró la coordinación del desarrollo científico y tecnológico en la entidad, y promovió proyectos de investigación orientados, fundamentalmente, a la atención de prioridades de la agenda gubernamental.

El comienzo de una segunda fase de vida institucional del CIDEM puede ubicarse en marzo del año 2004, cuando el gobierno decretó la Ley de Desarrollo de Ciencia y Tecnología del Estado de Michoacán (LDCTEM) y creó el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (COECYT). La nueva normativa integró como propósitos el establecimiento y regulación de las políticas de Estado en materia de investigación científica, humanística y tecnológica, el desarrollo científico y tecnológico, la innovación y la transferencia de tecnología; la regulación del Sistema Estatal de Ciencia y Tecnología (SECT) como instrumento

anuales de presupuestos de ingresos y egresos; III. Evaluar los planes y programas; IV. Expedir los Reglamentos inherentes para el buen funcionamiento del Centro; V. Aprobar la estructura orgánica del Centro; y VI. Autorizar los nombramientos y remociones de los funcionarios que proponga el Director General, en los términos del Reglamento respectivo”. *Ídem*.

²⁷ Por su parte, a la Dirección General le correspondía “I. Representar legalmente al Centro con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas [...]; II. Suscribir convenios con las instituciones que realicen investigaciones científicas y tecnológicas, así como los demás contratos para el mejor funcionamiento del Centro; III. Cumplir y hacer cumplir este Decreto y sus Reglamentos; IV. Presidir el Consejo Consultivo; V. Presentar a la Junta de Gobierno para su estudio y autorización en su caso, los presupuestos anuales de ingresos y egresos así como el programa de trabajo para su aprobación; VI. Presentar a la Junta de Gobierno, un informe anual de las actividades realizadas por el Centro; y, VII. Las demás que le confiera la Junta de Gobierno y otros ordenamientos legales”. *Ibidem*, p. 3.

²⁸ Las funciones del Consejo Consultivo, igualmente, fueron: “I. Asesorar a la Dirección General sobre la factibilidad de los estudios y proyectos que ésta le presente; II. Proponer a la Dirección General las modificaciones conducentes a los proyectos y programas; III. Proponer a la Dirección General proyectos de investigación, así como la publicación de los ya realizados; IV. Participar, a petición de la Dirección General, en la selección de investigadores y en los exámenes de oposición; V. Asesorar a la Dirección General en los programas de evaluación del Centro; y VI. Rendir los informes que le solicite la Junta de Gobierno”. *Ídem*.

²⁹ *Ibidem*, p.1.

³⁰ GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, «Acuerdo que crea a través del Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán (CIDEM), el Sistema de Ciencia y Tecnología del Estado de Michoacán», en *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Morelia 1997.

de coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública estatal; y la regulación del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología^{31,32}.

La puesta en marcha de este nuevo marco normativo e institucional hizo imperativo que el propio gobierno evitara y/o resolviera potenciales duplicaciones de funciones entre el CIDEM y el COECYT. En tal lógica, la autoridad resolvió replantear el concepto y funciones originales del Centro, en aras de mantener una relación de conjunción -y evitar potenciales esquemas de disyunción- entre el CIDEM y el COECYT. Así, se expidió el decreto de reforma del CIDEM, el cual entró en vigor el 1º de marzo del 2006, y con ello se originó el inicio de la segunda etapa del Centro.

En este segundo ciclo, el CIDEM fue sectorizado a la Secretaría de Educación en el Estado (SEE) y su objeto consistió en “realizar, fomentar y aplicar investigación científica y tecnológica en beneficio del Estado, en las áreas de las Ciencias Sociales y Desarrollo Tecnológico, vinculado a la solución de problemas sociales y económicos”^{33,34}. Además, la estructura institucional del

³¹ LEY DE DESARROLLO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DEL ESTADO DE MICHOACÁN, Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, Morelia 2004, art. 2.

³² La Ley reconoció al COECYT como “un organismo público descentralizado no sectorizado, del Poder Ejecutivo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios [...] [cuyos objetivos serían:] I. Alcanzar el desarrollo social de Michoacán a través de la vinculación de los productos de la investigación científica, humanística y tecnológica con los sectores sociales del Estado; II. Convertir a la ciencia y la tecnología en un elemento fundamental de la cultura general de la sociedad michoacana; y III. Vincular el trabajo de investigación y desarrollo tecnológico entre las IES [Instituciones de Educación Superior], los CI [Centros, grupos y redes de investigación] y el sector productivo para que respondan a los problemas y necesidades del Estado”. *Ibidem*, arts. 7 y 8.

³³ GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, «Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Decreto de Creación del Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán», en *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Morelia 2006, art. 1.

³⁴ En aras de materializar tal objeto, el Centro asumió las siguientes funciones: “I. Desarrollar e impulsar investigaciones en las áreas y disciplinas de la ciencia y la tecnología de su especialidad; II. Aplicar los resultados de las investigaciones y trabajos que realice, así como difundir la información y publicación de los mismos; III. Promover y realizar reuniones y eventos de intercambio de carácter nacional e internacional, con organismos e instituciones afines; IV. Asesorar, emitir opiniones y realizar estudios propios de su objeto, cuando sea requerido para ello por dependencias de la Administración Pública Estatal o por el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (COECyT); V. Formar recursos humanos para la atención de las disciplinas materia de su especialidad; VI. Formular y ejecutar programas y cursos de capacitación, enseñanza y especialización de personal y de posgrado en el campo de su especialidad; VII. Otorgar diplomas y expedir certificados de estudios, grados y títulos de conformidad con las disposiciones legales aplicables; VIII. Coadyuvar con el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (COECyT) a detectar los requerimientos prioritarios de investigación científica y tecnológica, proponer líneas de investigación para su desarrollo, y aplicar programas para su difusión y apropiación en las áreas de su especialidad; IX. Celebrar convenios de colaboración en materia de investigación científica y tecnológica

Centro se rigió por los siguientes órganos: una Junta de Gobierno³⁵, una Dirección General³⁶, un Consejo Consultivo³⁷ y las unidades administrativas que se requieran para el cumplimiento de su objeto^{38,39}. Y se eliminó la dependencia del Centro del Sistema de Ciencia y Tecnología del Estado de Michoacán⁴⁰.

Finalmente, con la reforma de 2006 del CIDEM, se procuró un nuevo escenario legal e institucional para el funcionamiento del Centro, hasta que

con personas físicas y morales de los sectores público, privado y social, nacionales y extranjeras, para el logro de sus objeto; X. Fortalecer el cuerpo de investigadores en el campo científico y tecnológico en el Estado, a través de los programas de posgrado e intercambios académicos con instituciones científicas y educativas, nacionales y extranjeras de reconocido prestigio, en las áreas de su especialidad; XI. Registrar y coordinar los proyectos de investigación científica y tecnológica que se realicen en el Centro; XII. Coadyuvar en la elaboración de programas de desarrollo regional, municipal y local, con la participación de los diversos sectores de la sociedad; XIII. Desarrollar proyectos de investigación susceptibles de aplicarse en el ámbito del desarrollo regional, municipal y local del Estado; y, XIV. Prestar los demás servicios y realizar las actividades necesarias para el cumplimiento de su objeto conforme a este Decreto y otras disposiciones aplicables”. *Ibidem*, art. 2.

³⁵ La Junta de Gobierno fue la autoridad máxima y tenía como funciones “I. Establecer las políticas generales así como la aprobación de los planes y programas; II. Aprobar su proyecto anual de presupuesto de egresos, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable; III. Evaluar los planes y programas; IV. Expedir los Reglamentos inherentes para el buen funcionamiento del Centro; V. Aprobar la estructura orgánica del Centro; VI. Autorizar los nombramientos y remociones de los funcionarios que proponga el Director General, en los términos del Reglamento respectivo; VII. Analizar y aprobar en su caso, los informes periódicos que rinda el Director General; VIII. Otorgar todo tipo de reconocimientos académicos; y, IX. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables”. *Ibidem*, art. 5.

³⁶ En la misma tesitura, a la Dirección General le correspondió “I. Administrar y representar legalmente al Centro, a fin de que se cumplan sus objetivos, planes y programas; II. Celebrar toda clase de actos y emitir documentos inherentes a su objeto; III. Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran cláusula especial, según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a este Decreto; IV. Expedir los diplomas, títulos y grados otorgados por el Centro, de conformidad con la normativa aplicable; V. Suscribir convenios con las Instituciones que realicen investigaciones científicas y tecnológicas, así como los demás contratos para el mejor funcionamiento del Centro; VI. Cumplir y hacer cumplir este Decreto y sus Reglamentos; VII. Establecer los métodos y procedimientos administrativos que permitan el óptimo funcionamiento de la Entidad; VIII. Presidir el Consejo Técnico Consultivo Interno; IX. Presentar a la Junta de Gobierno para su estudio, y autorización en su caso, los presupuestos anuales de ingresos y egresos, así como el programa de trabajo para su aprobación; X. Presentar a la Junta de Gobierno los informes periódicos de actividades realizadas por el Centro; XI. Proponer a la Junta de Gobierno los candidatos a obtener el Doctorado Honoris Causa; y, XII. Las demás que le confieran la Junta de Gobierno y otros ordenamientos legales”. *Ibidem*, art. 9.

³⁷ Además, se concibió al Consejo Técnico Consultivo Interno del Centro como un “órgano colegiado de carácter académico encargado de asesorar al Director General en lo relativo a docencia, investigación, desarrollo tecnológico y vinculación”. *Ibidem*, art. 3.

³⁸ *Ibidem*, art. 3.

³⁹ *Ibidem*, art. 3.

⁴⁰ *Ibidem*, art. 3.

éste fue extinguido en agosto de 2013. El marco del desenvolvimiento del Centro estuvo signado por una nueva orientación de las funciones del CIDEM, la atención del Centro en torno a la creciente demanda de estudios de posgrado, relevos institucionales internos, la alternancia política en la esfera gubernamental, esquemas de austeridad económica, nuevas prioridades gubernamentales y fallas en los arreglos institucionales. En la primera parte de esta etapa, el gobierno estatal superó la disyuntiva CIDEM o COECYT, resolviendo el dilema a través de un replanteamiento jurídico-institucional que posibilitó la puesta en marcha de una útil conjunción: CIDEM y COECYT, obteniéndose el respeto en las competencias y aéreas de desenvolvimiento institucional. No obstante, en 2013 el CIDEM cerró sus puertas. En el siguiente apartado se retomará la segunda fase del CIDEM y se abordará, igualmente, la extinción del mismo.

V. PLANTEAMIENTO DE LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES DE CREACIÓN Y EXTINCIÓN DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DEL ESTADO DE MICHOACÁN

Tanto gubernamentales como públicas, la *hechura de las políticas*, implica elegir (y, por tanto, descartar) “ciertos valores y criterios, ciertos objetivos y medios, ciertas rutas estratégicas de acción, ciertos actores, ciertos procedimientos, tiempos e instrumental”⁴¹. Se considerarán políticas gubernamentales las acciones dirigidas desde el despacho del poder Ejecutivo, con la intención de abrir y/o extinguir un organismo público descentralizado. Y, en esta ocasión, el marco de referencia adoptado tiene que ver con el caso específico de la creación y la extinción del Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán.

Una vez definido el significado de política gubernamental e identificado el caso sobre el cual se verterán consideraciones en este trabajo, cabe formular la siguiente interrogante: ¿a la luz del interés público y del desarrollo de Michoacán, resultó justificable el cambio de orientación de la política gubernamental que, primero fundó el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán y casi 28 años después materializó la extinción del mismo? En consecuencia, en los siguientes espacios habrá de constituirse un ejercicio analítico en torno al viraje de orientación de las políticas gubernamentales de apertura y de extinción del CIDEM, con la finalidad de determinar si hubo (o no) justificación de dicho tránsito en las decisiones gubernamentales⁴².

⁴¹ AGUILAR, L. F. *La Hechura de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México 1992, p. 15.

⁴² Vid. SARTORI, G., *Cómo Hacer Ciencia Política. Lógica, Método y Lenguaje en las Ciencias Sociales*, Taurus, Madrid 2012.

De acuerdo con el decreto expedido el 27 de junio de 2013 por el titular del poder Ejecutivo de Michoacán, las siguientes fueron las razones que motivaron la supresión del CIDEM: 1) las actividades que desarrolló en la actualidad fueron *contrarias a su objetivo original*; 2) *dejó de lado todo lo inherente a promover la integración de un Sistema Estatal de Ciencia y Tecnología*; 3) *no ha logrado el fortalecimiento total de la estructura científica y tecnológica, sobre todo en las áreas que se consideran estratégicas para el desarrollo, puesto que han decrecido los proyectos de investigación científica y tecnológica por la situación política, económica y social de la Entidad*; 4) *la inoperancia de los 34 convenios que se tienen con instituciones de gobierno, educativas, cámaras industriales y asociaciones de productores*; 5) *existen áreas de su estructura orgánica que no realizan las funciones que les corresponden como la difusión, planeación, recursos humanos y, proyectos especiales*; 6) *hay algunas áreas que realizan actividades que no les corresponden y que se considera son propias de otras áreas pero que se atienden por inercia o costumbre*; y 7) muchas de sus funciones se encuentran duplicadas con las del Consejo Estatal de Ciencia, Tecnología e Innovación (CECTI), otrora Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (COECYT)⁴³.

A estos motivos, que podrían ser considerados internos, fueron sumadas otras causas exógenas: 1) el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2012-2015, documento que contempla el rediseño de la estructura de la administración pública centralizada y descentralizada para la optimización del gasto público y la estabilidad de las finanzas públicas; 2) el Acuerdo de Austeridad, Racionalidad, Disciplina en el Gasto Público y Modernización de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado el 25 de febrero del año 2013, y que contempla la compactación de las estructuras orgánicas de las diferentes dependencias del ejecutivo estatal, así como de la imposibilidad de modificar las ya existentes por carecer de recursos económicos para su sostenimiento; 3) las manifestaciones de la Secretaría de Educación en el Estado, en torno a que el CIDEM *se encuentra desfasado de sus actividades de origen y ya no cumple con los objetivos primordiales de su creación*; 4) la apelación al artículo 13 de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Michoacán que establece que, cuando un organismo descentralizado creado por el Ejecutivo, deje de cumplir sus fines o su funcionamiento no resulte ya conveniente, desde el punto de vista de la economía del Estado o del interés público, la Coordinación de Planeación para el Desarrollo atendiendo a la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo del Estado la disolución, liquidación o extinción de aquel; 5) la crisis financiera; 6) la política de ajuste al gasto y racionalidad presupuestal

⁴³ GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, o.c., 2013(b), pp. 1 y 2.

que impulsa el Gobierno del Estado, misma que requiere adecuar el marco normativo de organización y funcionamiento de la administración pública del Poder Ejecutivo para lograr la optimización y eficiencia en el manejo de los recursos públicos; 7) el interés público; 8) la racionalidad presupuestal; 9) el compromiso con los ciudadanos de reestructurar el Poder Ejecutivo del Estado; 10) el ahorro de los recursos que son destinados anualmente para el funcionamiento del Centro; y 11) los servicios que ha venido otorgando el Centro serán asumidos por el CECTI y/o por la SEE⁴⁴.

Estas fueron las causas (internas y externas) formales que atendió la Coordinación de Planeación para el Desarrollo para proponer al titular del Ejecutivo estatal el cambio de orientación de las políticas gubernamentales que derivó en la extinción del CIDEM. En el apartado que se presenta a continuación se establece un análisis de la justificación oficial de la referida extinción, así como de sus consecuencias.

V. ANÁLISIS JURÍDICO Y ECONÓMICO DE LA MOTIVACIÓN OFICIAL Y LAS CONSECUENCIAS DEL DECRETO DE EXTINCIÓN DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DEL ESTADO DE MICHOACÁN

Emprender un ejercicio de análisis objetivo y responsable en torno a la liquidación del Centro de Investigación y Desarrollo de Michoacán encuentra su justificación, primero, en que se trata de un organismo de interés público y, en consecuencia, existe un legítimo interés ciudadano en indagar si las causas oficiales de la extinción, efectivamente, son suficientes para respaldar la política gubernamental instrumentada. Y, en segundo lugar, en tanto que el Centro orientó sus propósitos al desarrollo de la investigación, la educación, y su vinculación con la población, en la comunidad académica también hay un fundado interés en averiguar qué razones justificaron el cese de un centro promotor de la investigación y el desarrollo en el estado de Michoacán.

Se retomarán y revisarán una a una de las razones a las que alude el decreto extintor del 27 de junio de 2013 y con auxilio de datos localizados en la literatura del caso (documentos oficiales, normatividad, informes, presupuestos, declaraciones de autoridades a los medios informativos y testimonios diversos), se procurará identificar elementos de evidencia y/o contra evidencia que permitan validar o criticar, a final de cuentas, la medida de extinción decretada por la autoridad. Tal será la lógica del examen descriptivo a consumir.

⁴⁴ *Ibidem.*, pp. 2 y 3.

En primer lugar, la política extintora sustentó que las actividades que el CIDEM desarrolló en la actualidad fueron contrarias a su objetivo original. Al respecto, se presentan las siguientes consideraciones: 1) fue el propio gobierno, a través del Acuerdo Administrativo del 20 de noviembre de 1997 y la reforma del 1º de marzo de 2006 al Decreto de Creación del CIDEM del 26 de septiembre de 1985, el que ajustó el objetivo del Centro; 2) los ajustes gubernamentales al objetivo original del Centro únicamente acotaron las acciones del mismo, y tales ajustes de ninguna manera provocaron un extravío de la esencia del Centro, más bien constituyeron situaciones propias de la evolución natural de las instituciones; y, 3) de la propia normativa del Centro se deduce que el mismo siempre estuvo orientado al fomento de la investigación científica y tecnológica en beneficio del Estado. En consecuencia, las actividades que el CIDEM desarrolló nunca variaron su atención al objetivo original del Centro.

En cuanto a que el Centro dejó de lado todo lo inherente a promover la integración de un Sistema Estatal de Ciencia y Tecnología, debe apuntarse que la propia autoridad, primero a través del Acuerdo Administrativo del 20 de noviembre de 1997, y luego mediante la reforma del 1º de marzo de 2006 al Decreto de creación del CIDEM del 26 de septiembre de 1985, creó a través del Centro y después retiró del mismo al Sistema de Ciencia y Tecnología del Estado de Michoacán; por lo que *dejar de lado* la integración del Sistema por parte del Centro obedeció a un requerimiento institucional de la autoridad (que entonces creaba el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología, entidad que se encargaría del Sistema Estatal de Ciencia y Tecnología), y no fue, por tanto, una omisión del CIDEM.

En tercer término, la política de extinción admite que el Centro logró el fortalecimiento total de la estructura científica y tecnológica, sobre todo en las áreas que se consideran estratégicas para el desarrollo, puesto que han decrecido los proyectos de investigación científica y tecnológica por la situación política, económica y social de la Entidad. Al respecto, puede referirse lo siguiente: 1) en la propia causa argumentada por la parte oficial se admite que fue por la situación política, económica y social de la Entidad por lo que el Centro no logró fortalecer la estructura científica y tecnológica, es decir, no fue una omisión del CIDEM, sino factores externos a la institución los que generaron una de las causas que motivó el cese del Centro; 2) no puede omitirse, de manera alguna, que los cerca de mil 82 egresados de los programas educativos del Centro -durante los más de 27 años de vida de este último-⁴⁵ no hayan sido una aportación directa del CIDEM al fortalecimiento total de la estructura científica y tecnológica del

⁴⁵ LEMUS, S., «Respetará CIDEM los títulos», en *La Voz de Michoacán*, LXV/21,514 (2012), 15A.

Estado, más cuando varios de ellos son maestros y doctores miembros del Sistema Nacional de Investigadores; 3) sobre el decrecimiento de los proyectos de investigación científica y tecnológica, la propia autoridad admite que el mismo se debió a la situación política, económica y social de la Entidad. Además, al día de la extinción, el CIDEM contaba con una potencial cartera de programas y proyectos de investigación vigentes⁴⁶, situación ésta que permite afirmar que el Centro si desarrolló proyectos de investigación científica y tecnológica al día de su liquidación, con lo cual contribuía al fortalecimiento de la estructura científica y tecnológica estatal; y 4) el fortalecimiento de la estructura científica y tecnológica es una tarea continua, pues el desarrollo científico y tecnológico supone nuevos desafíos permanentemente, por lo que no es dable suponer que el Centro con sus 27 años de existencia era condición suficiente para el fortalecimiento *total* de la referida estructura.

Sobre la inoperancia de los 34 convenios que el Centro tuvo con instituciones de gobierno, educativas, cámaras industriales y asociaciones de productores, habría que apuntar tres consideraciones concretas: 1) Varios de los casos de estudiantes y egresados de los programas del CIDEM se desarrollaron en el marco de convenios entre este último e instituciones de gobierno (Secretaría del Migrante, Secretaría de los Jóvenes, por ejemplo) y educativas (Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán, Universidad Pedagógica Nacional, por ejemplo), por lo que puede admitirse una operación parcial, al menos, de los convenios del Centro; 2) la inoperancia parcial de convenios era susceptible de examen y, en todo caso, era un asunto superable; y 3) suponiendo existencia efectiva de una total inoperancia de los convenios del Centro, la misma no puso nunca en riesgo las funciones del CIDEM. En consecuencia, la supuesta

⁴⁶ De acuerdo con información del Centro de Investigación y Desarrollo del estado de Michoacán, al cierre de junio de 2013 el Centro contaba con los siguientes proyectos: “1.- Proyecto para el diseño e implementación de modelos de investigación e innovación para la mejora de la competitividad territorial y el desarrollo económico y social de los municipios con mayor intensidad migratoria e índice de pobreza. 2.- Proyecto de vinculación y extensión con los sectores productivos, las instituciones educativas y de investigación y los organismos públicos y privados para fortalecer la sociedad del conocimiento, la cultura de la equidad y el desarrollo estatal con calidad y sustentabilidad. 3.- Proyecto para el diseño e implementación de modelos integrales para la mejora de la competitividad y el desarrollo económico y social basados en el manejo sustentable de los recursos naturales de las regiones del estado. 4.- Proyecto para consolidar la Zona de Restauración Ambiental, Estribito del Cerro Colorado, como elemento de extensión de modelo de desarrollo integral sustentable del Sistema Estatal para la Conservación del Patrimonio Natural. 5.- Programa de formación profesionalizante. 6.- Programa de colaboración interinstitucional para el desarrollo municipal, regional y estatal. 7.- Programa para administrar con eficiencia, eficacia y transparencia los recursos públicos”. Además, *Vid.*, CASILLAS, S., «Bases del Decreto. En 15 días, el Proceso de Liquidación en el CIDEM», en *Cambio de Michoacán*, XXI/7226 (2013) 3.

inoperancia de los convenios del Centro era superable y no constituía razón suficiente para su cierre.

En quinta y sexta posiciones, en el Decreto de extinción se afirma que existieron áreas de la estructura orgánica del Centro que no realizaron las funciones que les corresponden como la difusión, planeación, recursos humanos y, proyectos especiales, o bien, que hubo algunas áreas que realizaron actividades que no les correspondían y que se consideraban propias de otras áreas pero que se atendieron por inercia o costumbre. Sobre estos puntos, se supondrá sin conceder que, efectivamente, la autoridad correspondiente (y únicamente ella pudo así determinarlo) detectó estos desordenes institucionales. Pues bien, era obligación de la misma autoridad garantizar que se cumpliera con efectividad el contenido de los documentos normativos que regulaban el funcionamiento del Centro; y, si un mejor funcionamiento de la estructura orgánica demandaba ajustes en el organigrama o en el marco normativo interno del CIDEM, era factible y deseable que la autoridad materializara tales ajustes, por la vía institucional correspondiente.

En torno a la versión oficial de la extinción del CIDEM obedeció a que muchas de sus funciones se encontraban duplicadas con las del Consejo Estatal de Ciencia, Tecnología e Innovación (CECTI), otrora Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (COECYT), hay que recordar lo que con antelación se expuso en este documento: durante 2004, ante el sumergimiento de la Ley de Desarrollo de Ciencia y Tecnología del Estado de Michoacán (LDCTEM) y del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (COECYT), la autoridad resolvió replantear el concepto y funciones originales del Centro, en aras de mantener una relación de conjunción -y evitar potenciales esquemas de disyunción- entre el CIDEM y el COECYT. Y en esta misma lógica, el arribo de la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación del Estado de Michoacán y del Consejo Estatal de Ciencia, Tecnología e Innovación (CECTI), sustitutos de la LDCTEM y COECYT, posibilitaba la vigencia del CECTI y del CIDEM en un esquema de conjunción. Abundando, Vargas señala que “no hay duplicidad de funciones [del CIDEM] con las del Consejo Estatal de Ciencia, Tecnología e Innovación (CECTI), pues éste no cuenta con las maestrías que ofrecía el CIDEM [...] [además de que, a diferencia del CECTI] el propósito original del CIDEM es la formación de personal capacitado en áreas de investigación y desarrollo”⁴⁷; y en ello coincide Gómez, quien enfatiza que “no hay duplicidad entre las acciones instrumentadas por el CIDEM y las [de] CECTI, pues [...] el propósito del primero no es brindar apoyo a todo el cuerpo de investigadores, sino vincular

⁴⁷ CASILLAS, S., «Decreto Oficial. Hoy entra en vigor Extinción del CIDEM», en *Cambio de Michoacán*, XXI/7220 (2013) 4.

la ciencia y a tecnología con las necesidades concretas de las comunidades” y complementa su argumento al apuntar que “si el CECTI tiene ahora las mismas funciones que el CIDEM, es porque primero crearon la duplicidad para poder tener este argumento, pero en su origen, el CIDEM no fue creado para competir con ninguna otra institución”⁴⁸.

Como puede advertirse de la primera parte de este análisis, ninguno de los siete argumentos presentados como sustento de la implementación de la política gubernamental de extinción del CIDEM resulta suficientemente sólido para poder respaldar la misma, siguiendo como criterio referencial el interés público y una visión en favor del desarrollo local. Ahora, se procede a analizar el resto de motivos que fueron invocados para clausurar los trabajos del Centro, dejándose de manifiesto que tales motivos poseen un carácter exógeno y no se encuentran vinculados directamente con el propio desarrollo del CIDEM.

Por principio de cuentas, en el Decreto de extinción se hace referencia al Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2012-2015, como causa y directriz del rediseño de la estructura de la administración pública centralizada y descentralizada para la optimización del gasto público y la estabilidad de las finanzas públicas, presentándose, por tanto, al Plan como causa y directriz de la liquidación del CIDEM. Sobre el particular, se presentan las consideraciones siguientes: 1) se respalda el rediseño de la estructura de la administración pública centralizada y descentralizada como mecanismo para la optimización del gasto público y la estabilidad de las finanzas públicas, siempre que dicha política se encuentre plenamente justificada; 2) es contraria a la perspectiva de la modernización administrativa, sustento teórico del rediseño de la estructura administrativa impulsada por el gobierno, la disolución de instituciones que, al “promover e impulsar la docencia, la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos en el área de las Ciencias Sociales”⁴⁹, contribuyen a la competitividad, la eficacia y el desarrollo, en este caso, del estado de Michoacán; y 3) la extinción del CIDEM resulta no coincidente, también, a la luz del propio Plan de Desarrollo, pues el mismo establece en su quinta línea de acción de la estrategia 3.6.1 “Impulso a la investigación científica, la tecnología, la innovación y su vinculación con el sector productivo”, del objetivo estratégico 3.6 “Impulsar la investigación y el conocimiento en Michoacán” del Eje Rector III denominado “Una Economía Sustentable al Servicio de los Michoacanos”: “Generar más espacios para la participación, discusión y

⁴⁸ *Ídem.*

⁴⁹ GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, «Reglamento Interior del Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán», en *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Morelia 2007, p. 1.

formación de académicos y estudiantes que propicien estrategias para el mejor aprovechamiento productivo y social del conocimiento y la técnica”⁵⁰.

En segundo lugar, la disposición oficial de la extinción también se soporta en el Acuerdo de Austeridad, Racionalidad, Disciplina en el Gasto Público y Modernización de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado el 25 de febrero del año 2013, y que contempla la compactación de las estructuras orgánicas de las diferentes dependencias del ejecutivo estatal, así como de la imposibilidad de modificar las ya existentes por carecer de recursos económicos para su sostenimiento. Sobre lo anterior, es válido manifestar: 1) que se coincide con el Acuerdo de Austeridad, y solo se respalda la reestructuración orgánica de las dependencias del ejecutivo estatal, siempre que dicha política se encuentre plenamente justificada; 2) se disiente de considerar la imposibilidad de modificar las estructuras orgánicas de las diferentes dependencias del ejecutivo estatal ya existentes por carecer de recursos económicos, dado que “hay acciones de gobierno que no requieren de recursos económicos, sino de creatividad”⁵¹; y 3) de ninguna forma arguyendo principios de austeridad, racionalidad y disciplina del gasto público resulta justificada la eliminación total de instituciones de docencia e investigación, como lo fue el caso del Centro.

Sobre la opinión de la Secretaría de Educación en el Estado en torno a que el Centro se encontraba desfasado de sus actividades de origen y ya no cumplía con los objetivos primordiales de su creación, que el Decreto Oficial de cese del CIDEM refiere, ya se han hecho apreciaciones en los primeros apartados de este ejercicio analítico, donde se ha dejado de manifiesto que el Centro atendió, hasta su extinción, las actividades de docencia, generación, difusión y aplicación de los conocimientos en pro del desarrollo local. Sin embargo, al retomar este argumento específico de la política gubernamental de la extinción, y suponiendo, sin conceder, que el Centro se encontraba, efectivamente, desfasado y sin atender los fines de su creación, lejos de ser un motivo para la eliminación del CIDEM, se debió trabajar en torno al logro de tales objetivos⁵² y disponiendo un replanteamiento institucional -salvaguardando la disciplina del gasto-, pero evitando el extremo de la medida de la disolución, para preservar el interés público .

En cuarto lugar, la apelación del artículo 13 de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Michoacán que se contempla en el Decreto para justificar la

⁵⁰ PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN 2012/2015, Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, Morelia 2012, p. 142.

⁵¹ CASILLAS, S., o.c., XXI/7220 (2013).

⁵² *Idem*.

disolución del Centro, a la luz del examen hasta aquí articulado, resulta ociosa, ya que se advierte que el CIDEM nunca dejó de cumplir sus fines y, de ningún modo fue probado que el funcionamiento del organismo resultara inconveniente, desde la perspectiva de la economía estatal o del interés público, ni por la SEE ni por la Coordinación de Planeación y Desarrollo. Esta última dependencia gubernamental, sin embargo, debe identificarse como el artífice de la propuesta de extinción y también como la proveedora de argumentos y medios encaminados hacia la aprobación de la disolución del Centro.

En cuanto a la crisis financiera como causa de la extinción, no se realizarán estimaciones sobre la misma debido a que para fines de este trabajo se le identifica como una variable externa al problema. También, sobre la reiteración de la política de ajuste y la adecuación de la organización y el funcionamiento de la administración pública para lograr la optimización y eficiencia en el manejo de los recursos públicos, se reitera lo que al respecto ya se dispuso en espacios precedentes de este análisis.

Respecto a la idea establecida en el Decreto Oficial de que “es de interés público y racionalidad presupuestal el decretar la extinción del organismo público descentralizado denominado “Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán” (CIDEM)”⁵³, es de considerar: 1) que efectivamente, siendo de interés público una medida gubernamental de este orden, la adoptada canceló un espacio público para la investigación, la docencia y el desarrollo, situación que no resultará útil para los michoacanos; y 2) que el principio de racionalidad no puede estar reducido al presupuesto pues, en la aplicación de tal principio debió valorarse que la medida gubernamental instaurada, en el tiempo, proporcionará más costos que beneficios para la ciudadanía. En torno al compromiso con los ciudadanos de reestructurar el Poder Ejecutivo del Estado, hay coincidencia siempre que tal replanteamiento lo justifique un efectivo interés público; empero, no se admite para fines de este examen como causa justificada de la disolución del CIDEM pues, en todo caso, la reestructuración debe ser una consecuencia, en aras de un bien mayor: el bienestar de los ciudadanos.

Ahora bien, el siguiente enunciado que se lee en el documento oficial de la liquidación del CIDEM, “la supresión del organismo se traduce en el ahorro de los recursos que son destinados anualmente para su funcionamiento”⁵⁴, lejos de ser un argumento apologetico de la extinción del Centro, constituye una obviedad, una afirmación hueca o redundante; una auténtica tautología⁵⁵.

⁵³ GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, o.c., Morelia 2013(b), 2.

⁵⁴ *Ídem*.

⁵⁵ Es decir, si se decidiera suprimir todos los organismos de la administración pública estatal, ello significaría un gran ahorro de todos los recursos destinados cada año para su puesta en marcha.

El asunto de fondo no es de ahorro, es de bienestar público y de interés general. Por lo que, reformulando, lo que era preciso determinar era si la supresión del Centro se traduciría, efectivamente, en una mayor utilidad general y en más bienestar público con respecto a las ganancias derivadas con la permanencia del CIDEM. Más aún, incursionando al terreno de la economía, el asunto de fondo radicaba en resolver el dilema entre ahorro e inversión, ponderando el efectivo interés público. Los artífices técnicos de la medida, ¿tomaron en cuenta que el Centro también tenía entrada de ingresos propios por la realización de servicios?⁵⁶ Simplificando, una tautología no constituye, de ninguna manera, una razón de peso para justificar la medida de cierre del Centro; y, la solvencia económica del Centro y sus oportunidades para acceder a recursos externos son elementos que, por decir lo menos, permiten cuestionar que el Centro haya cerrado por una razón de *ahorro*.

La premisa que establece el Decreto en cuanto a que los servicios que ha venido otorgando el Centro serán asumidos por el CECTI y/o por la SEE⁵⁷, constituye un implícito elemento confesionario, por parte de los técnicos de la medida oficial respecto, respecto a que el CIDEM y el CECTI no duplicaban funciones, pues se propone (en el Decreto Oficial) que para evitar un menoscabo a los servicios que ha venido otorgando el Centro, éstos sean asumidos por el CECTI y por la SEE, no obstante que para ello se altere la esencia y funciones de tales entidades. Ahora, desde la perspectiva económica, ello requerirá que el CECTI y la SEE incrementen su presupuesto para operar las funciones que les heredó el CIDEM. O sea, ahorro absoluto y efectivo, como tal, no habrá, ya que ante lo que se está es un cambio de entidades receptoras de un presupuesto que no será ahorrado⁵⁸. El análisis presentado aquí pretendió articular una respuesta

⁵⁶ Cálculos aproximados y datos derivados del Presupuesto Asignado en el 2011 al CIDEM permiten advertir que el monto de ingresos propios del Centro, por los servicios que el mismo prestó (de docencia y consultoría, principalmente) hasta mediados de 2011, era equivalente a casi el 50% de su presupuesto asignado para esa misma anualidad, por lo que los técnicos de la propuesta de extinción pudieron conocer que la economía del Centro era solvente; además, como organismo descentralizado, el CIDEM podía buscar la obtención de recursos en los niveles federal e internacional y, con la extinción, eso ya no será posible. *Cfr.* CASILLAS, S., o.c., XXI/7220 (2013).

⁵⁷ GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, o.c., Morelia 2013(b), pp. 2 y 3.

⁵⁸ Para que existiera un ahorro, realmente, este presupuesto complementario (para el CECTI y la SEE) no debería materializarse. Y ello sí obligaría a la extinción definitiva de las funciones del CIDEM que, considerando la normativa y una estrategia de planeación efectiva, no deberían ser absorbidas por otras entidades; y, también ello, conduciría a advertir la imposibilidad de un menoscabo a los servicios que ofrecía el Centro a la población. También, las obligaciones laborales de liquidación de personal, indudablemente, representarán sangrías monetarias que, en conjunción con el presupuesto complementario para el CECTI y la SEE, constituyen evidencia de que, al menos en el mediano plazo, no será posible el ahorro de recursos contemplado por los hacedores de la política de extinción del CIDEM.

a la interrogante sobre si resultó justificable el cambio de orientación de la política gubernamental que, primero fundó el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán y luego de más de 27 años de vigencia materializó su extinción institucional. Para tal efecto, como perspectiva teórica de examen se seleccionó la propuesta de la modernización administrativa, a partir de la cual es factible apuntar que no fue justificable la variación de la política gubernamental orientada hacia la extinción del CIDEM, pues la existencia de instituciones sustentadas en demandas sociales no es dable que se subordine a la búsqueda de un gasto público óptimo y al control sobre su ejercicio. Modernizar la administración pública estatal demanda asumir el reto de lograr un equilibrio “[...] entre la capacidad de imaginar soluciones y diseñar procesos que permitan mejorar los servicios y la necesidad de contar con políticas responsables cuyo proceso de formulación, instrumentación y evaluación permita, efectivamente, generar resultados en el marco de restricciones presupuestales”⁵⁹.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Concluido el examen *iuseconómico* de la política gubernamental de extinción del Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán, empleando la modernización administrativa como perspectiva teórica de estudio, se da cuenta de las consideraciones finales que se presentan a continuación. Por su objeto de creación, funciones y misión, el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán constituyó un bien público durante su vigencia, pues a través de él la acción gubernamental satisfizo necesidades sociales y corrigió fallas de mercado. Y, ante el formato de organismo de interés público y dado que el Centro orientó sus propósitos al desarrollo de la investigación, la educación, y su vinculación con la población, se funda un legítimo interés ciudadano y de la comunidad académica para indagar si resultó justificable el cambio de orientación de la política gubernamental que, primero fundó el CIDEM y luego de más de 27 años de vigencia materializó su extinción institucional, arguyendo razones de desfase de funciones institucionales, ahorro y modernización administrativa.

A través de esta exposición se buscó precisar los elementos conceptuales, los planteamientos teóricos y el caso de referencia que hicieran posible la conducción y aproximación a la respuesta de la pregunta planteada. Como visión teórica de examen fue seleccionado el modelo de la modernización administrativa, de acuerdo con el cual el rediseño exitoso de la administración pública consiste en replantear mecanismos, incentivos y procesos de la tarea

⁵⁹ MOCTEZUMA, E., y ROEMER, A., o.c., p. 48.

de gobierno, sin extraviar que la atención óptima de las demandas sociales debe constituir la finalidad de tal rediseño administrativo, y no el rediseño en sí mismo. Y, respecto al estudio de caso, el CIDEM fue estimado en su categoría de organismo público descentralizado, identificándose dos etapas generales en su vida institucional. En la primera, el gobierno estatal promovió proyectos de investigación orientados, fundamentalmente, a la atención de prioridades de la agenda gubernamental; y en la segunda se reorientaron las funciones del CIDEM, la atención del Centro se volcó a la demanda de estudios de posgrado y se registraron la alternancia política en la esfera gubernamental, esquemas de austeridad económica, nuevas prioridades gubernamentales y fallas en los arreglos institucionales.

El examen sobre el cambio de orientación de la política gubernamental, primero con lógica fundacional y después con una lógica extintora, reveló características de incoherencia, descoordinación y desorientación del interés público en el propio cambio de política. Específicamente, el análisis sobre la decisión oficial de disolución del CIDEM supuso revisar el decreto extintor del 27 de junio de 2013, y contrastar sus consideraciones a la luz del paradigma de la modernización administrativa, así como de datos contenidos en documentos oficiales, normatividad, informes, presupuestos, declaraciones de autoridades a los medios informativos y testimonios diversos. Y del mismo se derivó que ninguna de las causas aludidas en el documento oficial de liquidación resultan razones valederas para justificar la variación de la política gubernamental orientada hacia la extinción del CIDEM.

Por lo tanto, se confirma la hipótesis de investigación, según la cual el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán fue un organismo público descentralizado que realizó y fomentó investigación, y formó recursos humanos en beneficio del desarrollo estatal durante los 27 años de su presencia institucional y, si para lograr un mejor desempeño en los actuales tiempos era necesaria una reforma institucional, la extinción del Centro, si bien legalmente procedente, no encuentra justificación en la supuesta duplicidad de funciones de la entidad, en el concepto efectivo de modernización administrativa; y, también, el organismo de referencia nunca puso en riesgo las finanzas públicas y, menos aún, puede sostenerse que el funcionamiento del Centro no fuera del interés público.

Ahora, si las causas formales no justifican la extinción del CIDEM, entonces, ¿cuáles fueron las razones reales que motivaron la medida? Algunas opiniones sostienen que en el trasfondo de la extinción se encontró una lucha de visiones

políticas y proyectos de gobierno⁶⁰, y otras advierten que el motivo de la desaparición obedece a gestiones administrativas irregulares que provocaron inconsistencias o errores en el procedimiento administrativo de expedición de documentos académicos⁶¹. Una y otra posturas conducen, sin embargo, hacia los terrenos de la subjetividad; aunque, haber hecho prevalecer el marco normativo-institucional, y todo lo que ello implica, hubiese representado un correctivo efectivo para hacer frente a esas “razones reales” del cese institucional.

Puede advertirse que el Centro debía replantearse, pero no clausurarse. Un nuevo arreglo institucional conjugado con ahorro y optimización del uso de recursos, incrementos en la eficiencia institucional, una atención ciudadana efectiva, definición precisa del ámbito de atribuciones y responsabilidades de funcionarios y reducción de fricciones interinstitucionales, habría sido una mejor práctica gubernamental y hubiera hecho del CIDEM un caso de éxito de la política de modernización administrativa. Pero con la opción de la extinción, los hacedores de la política gubernamental, lejos de lograr que el gobierno formara parte de las soluciones que demanda la sociedad, lo han hecho formar parte de la problemática.

Finalmente, en una sociedad plural, democrática y tolerante, es válido coincidir y disentir; y en esta ocasión se dice y se ha dejado constancia del porqué. Se reitera que no han sido la diatriba ni la crítica irresponsable los móviles de esta exposición. Más bien, el interés ciudadano y académico han motivado a que en estos espacios se haya fundado el argumento de la no justificación de la disolución del Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán, con el ánimo de que los artífices de dicha política cuenten con un elemento adicional que integren a la hora de realizar su evaluación de la implementación de dicha medida. No es, tampoco, una denigración a la autoridad gubernamental, sino un ejercicio reflexivo al que nos encontramos moralmente obligados; y guardar silencio habría significado ser parte de la omisión que aquí ha sido cuestionada.

⁶⁰ CASILLAS, S., o.c., XXI/7220 (2013).

⁶¹ MAQUIAVELO, «Semana política», en *La Voz de Michoacán*, LXVI/21,739 (2013) 27A.

