

Instituto de Administración Pública del Estado de México

Miembros Fundadores

Carlos Hank González †
Andrés Caso Lombardo
Jorge Laris Casillas
Miguel A. Cruz Guerrero †
Raúl Martínez Almazán
Ignacio J. Hernández Orihuela
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Filiberto Hernández Ordóñez †
Roberto Rayón Villegas
Raúl Zárate Machuca
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jaime Almazán Delgado
Guillermo Ortiz Garduño
Gregorio Valner Onjas
Jorge Hernández García
Alberto Mena Flores †
Juan C. Padilla Aguilar
Víctor M. Mulhia Melo
Gerardo Sánchez y Sánchez

Consejo de Honor

Arturo Martínez Legorreta
José A. Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Haro Bélchez
Marco A. Morales Gómez
Samuel Espejel Díaz González
Enrique Mendoza Velázquez
Luis García Cárdenas

Consejo Directivo 2007-2010

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Apolinar Mena Vargas
VICEPRESIDENTE

José I. Rubí Salazar
José Martínez Vilchis
Edgar Hernández Muñoz
Eruviel Avila Villegas
Julio C. Rodríguez Albarrán
Marco A. Rodríguez Hurtado
Ramón Montalvo Hernández
María G. Monter Flores
Roberto Padilla Domínguez
Sara D. Pérez Olivares
CONSEJEROS

Luis Videgaray Caso
TESORERO

César Montoya Garduño
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

César Montoya Garduño
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Constanza Márquez Aguilar
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO
PROFESIONAL

Carmen B. Díaz Iza
EXTENSIÓN E IMAGEN

Adriana E. Bazán Trousselle
INVESTIGACIÓN

Juan A. Montes de Oca Alvarez
INFORMÁTICA Y SISTEMAS

Rafael M. Navas Camacho
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

José F. Salazar Rodríguez
VALLE DE CHALCO

Pedro Sánchez Gil
IXTLAHUACA

Rigoberto M. Alvarez Garduño
IXTAPAN DE LA SAL

Juan Castillo Navarrete
TOLUCA

Alonso Martín Alvarez
AMANALCO DE BECERRA

Sedes

PRESIDENCIA

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,
Col. La Merced, C.P. 50080,
Tels. (01 722) 214 38 21 y
214 06 89 Fax. (01 722) 214 07 83

CENTRO DE CAPACITACION Y PROFESIONALIZACION DEL IAPEM

Paseo Matlazincas, Núm. 2008
Barrio La Teresona,
Toluca, Estado de México.
Tel.(01 722) 167 10 03, 167 10 05
y 167 10 06

DELEGACION REGIONAL EN TLALNEPANTLA

Av. Mario Colín esq. Constitución de 1917
Col. La Comunidad, C. P. 54000,
Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. (01 55) 55 65 74 11
Fax. (01 55) 53 90 96 84

DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD

Av. Popocatepetl s/n, entre Tezozomoc
y Xicoténcatl, C. P. 56611,
Valle de Chalco Solidaridad,
Estado de México.
Tel. (01 55) 283 402 00
Fax. (0155) 283 403 10

DELEGACION REGIONAL EN IXTLAHUACA

Av. Saitama s/n
Ixtlahuaca, Estado de México.
Tel. (01 712) 283 16 00

DELEGACION REGIONAL EN IXTAPAN DE LA SAL

Km. 4.5 Boulevard Turístico Ixtapan de
la Sal-Tonatico, Estado de México.
Tel. (01 721) 141 16 95

DELEGACION REGIONAL EN AMANALCO

Emilio R. Becerril s/n, Col. Centro, C.P. 51000
Amanalco de Becerra, Estado de México.
Tel. (01 726) 251 01 94

Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Roberto Moreno Espinosa
Julián Salazar Medina
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIO TÉCNICO

Edición

© **Revista IAPEM**

Instituto de Administración Pública del
Estado de México, A.C.

Director de la Revista
Ricardo Uvalle Berrones

Coordinación de Investigación
Coordinación de Extensión e Imagen

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, Toluca, México,
C.P. 50080. Tels. (01722) 214 38 21 y
214 06 89, Fax 214 07 83.
correo electrónico: instituto@iapem.org.mx
Página web: www.iapem.org.mx

ISSN 1665-2088
Certificado de Licitud de Título Núm. 6714
Certificado de Licitud de Contenido
Núm. 6995
Certificado de Reserva de Derechos al uso
Exclusivo del Título:
04-2007-082814234900-102

Revista IAPEM. Impresa en Toluca, México,
(diciembre 2007)

Los trabajos que aparecen en esta obra
son responsabilidad de los autores y no
necesariamente expresan el punto de vista
del Instituto de Administración Pública del
Estado de México, A.C.

Diseño Editorial: IAPEM
Fotografía de portada:
L.D.G. Héctor F. Cortés Mercado

Editorial

El desarrollo de la Administración pública en la era de la globalidad tiene complejidades que deben valorarse en razón de las tareas sustantivas que cumple, sin descuidar las capacidades de gestión que debe acreditar de modo continuo en la sociedad civil para asegurar el comportamiento productivo de la economía de mercado. Una constante del tiempo actual es que la Administración pública no puede ni debe anclarse en la tradición y el culto al pasado, debido a que corre el riesgo de convertirse en desventaja para los ciudadanos y las organizaciones civiles ante la falta de innovación y adaptación creciente a las nuevas condiciones de la vida en común. La fortaleza contemporánea de la Administración pública debe ser un aspecto a destacar e impulsar para que asuma con plenitud los compromisos que tiene con la vida comunitaria.

En tiempos en que las estructuras del poder son objeto de revisión y reformas, las instituciones administrativas tienen que avanzar para no convertirse en un obstáculo que limita, frena o retrasa el cumplimiento de las tareas colectivas. Las sociedades del presente están mejor informadas y reiteran a cada momento su propósito no sólo de participar en los ámbitos social y político, sino de intervenir con organización y cohesión en la gobernación de los asuntos públicos. No existen ahora, motivos para reclamar de modo inapelable las esferas de acción pública por parte de las instituciones del Estado. Están abiertas como sistemas de intercambio que permiten la confluencia de actores y organizaciones interesados en el quehacer social que cada día es más interdependiente y complejo. En consecuencia,

lo público de la Administración pública debe ser compatible con lo público de la sociedad y lo público de la sociedad debe articularse con lo público de la Administración pública.

En este punto, no hay cabida para las posturas extremas que tiendan a imponerse de modo avasallador. La cooperación se impone como fórmula que permite aprovechar recursos y capacidades en todos los frentes de la vida asociada. Lo público es punto de acercamiento e intersección para que las aportaciones sociales y administrativas se canalicen con estrategias inteligentes y recursos orientados hacia la multiplicación de las acciones efectivas. Tanto la acción administrativa como la acción pública han de conjugarse en un ejercicio de tareas democráticas que contribuya a la funcionalidad de los sistemas políticos. Una y otra son indispensables a fin de armonizar la eficacia de la capacidad de gobernar en un esquema de pluralidad y participación crecientes que corresponda a las sociedades activas y organizadas. Ante los oleajes de la vida democrática, se rebasan las condiciones de menor intensidad que antes prevalecían en la sociedad civil porque no había una intensa vida comunitaria.

La democratización de las instituciones administrativas es fundamental para que los gobernantes se acerquen a los gobernados y así abrir las puertas de los sistemas institucionales a quienes son la razón de ser del poder democrático: los ciudadanos de carne y hueso. Las tareas de gobierno tienen que ser eficientes en razón del dinamismo de los ciudadanos y en ese sentido, deben ser receptivas

ante los reclamos que demandan a la Administración pública estar al servicio de los diversos públicos de la sociedad. La democratización de los sistemas de operación democrática es clave para que los procesos de gobierno sean visibles y legítimos ante la opinión pública. En este caso, el gobierno de la sociedad civil implica disponer de una Administración más pública y eficaz, lo cual implica una nueva relación entre ésta y los gobernados. La condición política y social de los ciudadanos es elemento clave para abrir las estructuras administrativas con sentido democrático, lo cual significa que la participación y la corresponsabilidad son las facetas del poder visionario e incluyente. Una característica de éste es que sabe escuchar y deliberar para dar paso a los sistemas de comunicación dialógica que son propios de las sociedades modernas.

Hoy día la administración del poder implica simultáneamente el ejercicio del mismo, motivo por el cual, no se puede gobernar sin tomar en cuenta la opinión, la información, la organización y la voluntad de los ciudadanos. La administración del poder es punto central en la obtención de la legitimidad de los resultados, porque implica la suma de procesos que institucionalizan la interacción de la autoridad con los grupos ciudadanos en la atención focalizada de los problemas comunes. La administración del poder no debe entenderse únicamente como un desideratum, sino como imperativo para dar vida a la gestión democrática de los asuntos públicos. Lo importante es que el ciudadano no se considere ajeno en sus

condiciones de vida a la Administración pública, sino que la aquilata por su utilidad institucional para que los problemas compartidos tengan una mejor atención y solución.

El ciudadano y la Administración pública son el binomio que en las democracias contemporáneas está presente para llevar a cabo el funcionamiento de las instituciones. En su condición de contribuyente, usuario, consumidor, elector y evaluador de las acciones públicas, el ciudadano es pieza de primer orden para dar origen y desarrollo a las políticas que están a cargo de la Administración pública. Sin él estaría incompleto el proceso de gobierno y los instrumentos burocráticos se impondrían a los valores democráticos. El vínculo necesario entre burocracia y democracia indica cómo los gobiernos deben ser vigilados por los ciudadanos con el fin de que no sean cotos cerrados de poder, situación que incluye desde luego, a las instituciones administrativas.

En consecuencia, el nexo entre el poder administrativo, el poder político y el poder ciudadano es exigencia en el funcionamiento ordinario de las democracias para que tanto la estabilidad como la gobernabilidad sean más eficaces. La suma y combinación de los poderes en el diseño institucional, impide el desajuste de la acción gubernamental. Se evita así, que la relación de la sociedad y la Administración pública sea distante, improductiva y tensa. Cuando la Administración pública responde a los valores de la democracia, no hay motivo para considerar que es un cuerpo extraño

a los ciudadanos. Los valores de la democracia son referente obligado para las instituciones administrativas, motivo por el cual, es posible evitar las conductas tecnocráticas y los fundamentalismos del mercado.

La eficacia de la Administración pública moderna, además de un asunto de pericias y habilidades, hay que situarla por la contribución que es capaz de realizar en favor de la democracia, considerando capacidad, estrategias, resultados, beneficios y legitimidad. Considerada en sí misma, pierde su fundamento social y político para convertirse en un ámbito de expertos que se encargan de su funcionamiento como si fuese una maquinaria. Sobreviene en consecuencia, la tesis de que el logro de la eficiencia es lo fundamental de su existencia, cuando la propia eficiencia debe valorarse en el mundo de la democracia y en la calidad de vida que se alcanza en favor de los gobernados.

Cuando la insensibilidad asoma en la Administración pública quebranta su naturaleza social y legitimidad política, provocando que la sociedad y el Estado ingresen a situaciones de alejamiento y desconfianza. En cambio, cuando los valores de la democracia son invocados y cumplidos por las instituciones administrativas, los ciudadanos los reconocen por su importancia y aportación en favor de la vida comunitaria.

Los artículos que forman el presente número aluden los temas siguientes: la valoración de la administración pública en las ciencias sociales, las políticas de estado en el ámbito del federalismo, la

gestión institucional en el poder legislativo federal, la transformación del Estado contemporáneo, la importancia metodológica del neoinstitucionalismo económico; el liderazgo y el cambio en México, la planeación democrática y el gobierno electrónico en el Estado de México, relevancia de la gerencia social: bases institucionales y operativas en una Delegación Política.

Contenido

Artículos	11
La administración pública en el debate de las ciencias sociales. Algunas notas sobre la reconsideración de sus referentes. <i>Mauricio Gutiérrez Cortés</i>	11
Aproximación a las políticas de Estado en el federalismo. <i>Oscar Mauricio Covarrubias Moreno</i>	51
La transformación institucional del Estado contemporáneo: Privatización, desregulación, subcontratación y subrogación. <i>Maribel Hernández Huereca</i>	111
Reflexiones sobre el neoinstitucionalismo económico. <i>Rina Marissa Aguilera Hintelholzer</i>	145
Liderazgo y cambio en México: 1997-2003. <i>M. Saúl Vargas Paredes</i>	165
La gestión institucional en el Poder Legislativo Federal: El caso de los trámites administrativos de los dictámenes. <i>Edgar Antonio Aranzueta Montiel</i>	197
Visión contemporánea de la gerencia social. <i>Miguel Angel Márquez Zárate</i>	267
Los esquemas de rendición de cuentas y de fiscalización superior en México: Su agotamiento y las tareas pendientes por realizar para su redimensionamiento. <i>Jorge Carrión Iturbe</i>	297
Bases institucionales y operativas sobre la recolección de la basura en la Delegación Milpa Alta en el ejercicio 2006. <i>Juan Pedro Vázquez Quesada</i>	333
Planeación Democrática y gobierno electrónico en la entidad mexiquense. <i>Antonio Chemor Ruíz</i>	391

Agenda Glocal	423
Reglamento de Tránsito Metropolitano	423
Numeralia	471
Aspectos más relevantes del Segundo Informe de Gobierno del Estado de México	471
Reseña de Libro	483
Reformando al Gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental <i>Roberto Padilla Domínguez</i>	483
Criterios para colaborar en la Revista IAPEM	489
Revistas de interés	495



La administración pública *en el debate de las ciencias sociales. Algunas notas sobre la reconsideración de sus referentes*

Mauricio Gutiérrez Cortés*

Abstract

El autor explica la importancia de entender la administración pública con base en nuevos elementos de análisis que permitan valorar su fortaleza conceptual y metodológica, considerando los espacios públicos, los procesos democráticos, la trasformaciones políticas, el papel de los ciudadanos, su identidad metodológica, así como la necesidad de situar su desarrollo disciplinario con elementos que permitan recuperar un sitio importante en las ciencias sociales, a partir de ideas, conceptos y paradigmas que aporten luz contemporánea para comprender mejor la relevancia que tiene como un campo de estudio que rebasa la visión de los patrones tradicionales de análisis, enseñanza y debate.

Palabras clave: Administración pública, ciudadano, democracia, disciplina e identidad.

The author explains the importance to understand the public administration with base in new elements of analysis which make it possible to evaluate their conceptual and methodological fortress, considering public spaces, the democratic processes, the political transformations, the role of the citizens, his methodological identity, as well as the need for locating his disciplinary development with elements which make it possible to recover an important site in social sciences, starting from ideas, concepts and paradigms which bring contemporary light to understand better the importance which has as a field of study which exceeds the vision of the traditional owners analyzes, teaching and debating.

Key Words: Public administration, citizen, democracy, discipline and identity.

** Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la UNAM, alumno del Programa de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública por la UNAM. Profesor de Asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma institución impartiendo las materias de: Teoría de la Administración Pública I y II.*

Introducción

De acuerdo con Mouffe,¹ las sociedades democráticas se enfrentan ante un conjunto de retos y dificultades para las que aparentemente se encuentran mal preparadas, pues “tras haber creído en el triunfo del modelo liberal-democrático, encarnación del derecho y de la razón universal, los derechos occidentales han quedado completamente desorientados ante la multiplicación de los conflictos étnicos, religiosos e identitarios que, de acuerdo a sus teorías, habrían debido quedar sepultados en un pasado ya superado”.² Producto de las transformaciones que experimentó la humanidad en el último tercio del siglo XX, hoy nos vemos obligados a reexaminar los procesos y las verdades a partir de las cuales nos conformamos en sociedades y que pensamos acabadas, y a replantear y hacer tácitos los supuestos, que en tanto aproximaciones a la realidad, parecieran ya no poder explicar lo suficiente.

Esto es cada vez más necesario y evidente ante las consecuencias de la globalización,³ mismos que están transformando los protagonistas, sus condiciones, la orientación del propio cambio, así como los vínculos a partir de los cuales se entiende la conformación de la propia sociedad y del Estado. En ese sentido, más allá de las transformaciones políticas, hoy nos enfrentamos a una serie de cambios no sólo de la política, sino de su vinculación a partir de la acción desde el individuo, que reconfigura asimismo a la sociedad, el ideal de la forma de gobierno, las instituciones, los acuerdos, los valores, la identidad, el mismo carácter público del gobierno, de la administración pública, del ciudadano y del

¹ Mouffe, Chantal, *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona, Paidós, Colección Estado y Sociedad No. 69, 1999.

² *Ibidem*, p. 11.

³ Lechner, op. cit., p. 11.

reconocimiento de sus derechos, así como las funciones, los alcances y objetivos del Estado.

Esto refiere que los códigos a partir de los cuales se traducían los comportamientos y las relaciones entre los actores políticos y sociales dejan de relacionarse a partir del mismo significado simbólico con una realidad que ya no posee las mismas características que permitían su vinculación y de referirse en algunos casos a las mismas condiciones. Generando con ello, la reinterpretación de algunos de ellos, la evidente inoperatividad de las correlaciones funcionales y la necesidad o emergencia de idear nuevos referentes teóricos para enfrentar de nuevo la realidad.

Todo ello nos conduce en términos del desarrollo de la ciencia y si Kuhn tiene razón a una circunstancia muy peculiar en la que “se han vuelto a poner en el aire, a cuestionar y a reformular, las raíces de nuestros conceptos normativos (como el de autonomía de los sujetos morales, la identidad cultural y política, etc.) y se han vuelto a comprender sus efectos sobre estructuras reguladoras de nuestras sociedades”,⁴ y por lo tanto nos enfrentamos a la emergencia de la imaginación como parte fundamental de la creación de conocimiento.

A partir de estas consideraciones diversos autores han orientado sus trabajos a la necesaria reinterpretación de referentes fundamentales para las sociedades contemporáneas frente a su propia transformación. Por ejemplo, el dilema planteado por el mundo antiguo y el mundo moderno considerado en el debate de la ciencia política para la comprensión del viejo régimen y la revolución derivado de la Revolución Francesa, adquiere nuevas dimensiones en el debate sobre la modernidad y la

⁴ Thiebaut, Charles, op. cit, p. 43.

posmodernidad sobre el que se asientan los debates planteados por autores como Luhmann,⁵ Beck,⁶ Giddens,⁷ Lipovetsky⁸ y Touraine⁹ desde el discurso de la globalización y la posmodernidad. De igual forma el gran debate que Dahl plantea en “La democracia y sus críticos” sobre las dimensiones y los enfoques sobre los que las sociedades han comprendido la democracia teniendo como origen y referente común la polis griega, plantea la vigencia de ciertos referentes en el discurso y comprensión de los fenómenos al mismo tiempo en que da cuenta de su necesaria transformación en relación a la aparición de nuevas interpretaciones sobre su objeto, entorno, fines, espacios, actores. Sin embargo, el retorno a la polis que hacen autores como el mismo Dahl,¹⁰ Castoriadis¹¹ y Arendt¹² para recuperar el sentido ciudadano y democrático de la polis pone a discusión la vigencia de dichos referentes y la falta de nuevos para comprender procesos y fenómenos sociales con nuevas dimensiones y complejidades.

Así pues, al mismo tiempo en que se plantean estos debates han aparecido nuevos enfoques desde los cuales son interpretados los principales referentes de las ciencias sociales, así como el planteamiento de nuevas consideraciones para su integración y significado. En este debate nunca acabado, hoy las ciencias sociales

⁵ Luhmann, Niklas, *Confianza*, España, Anthropos-Universidad Iberoamericana, 1996; Luhmann, Niklas, *Observaciones de la modernidad. Racionalidad y contingencia en la sociedad moderna*, España, Paidós Studio No. 123, 1997.

⁶ Beck, Ulrich. *La democracia y sus enemigos*. España, Ediciones Paidós Ibérica, 2000.

⁷ Giddens, Anthony, *Consecuencias de la modernidad*, España, Alianza Editorial, Tercera reimpresión 2004.

⁸ Lipovetsky, Gilles, *El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*, Barcelona, Anagrama, Colección Argumentos, sexta edición, 2002.

⁹ Touraine, Alain, *Crítica de la modernidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

¹⁰ Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*. España, Paidós, Colección Estado y Sociedad No.8, 1992.

¹¹ Castoriadis, Cornelius. *Ciudadanos sin brújula*. México, Ediciones Coyoacán, Colección Filosofía y Cultura Contemporánea, 2ª edición, 2002.

¹² Arendt, Hannah, *La condición humana*. España, Paidós, 1993; Arendt, Hannah, *¿Qué es la política?* Barcelona, Paidós, 1997.

de acuerdo con Sartori¹³ han llegado a una crisis de identidad que amenaza su futuro en la medida en que producto del debate entre los enfoques que privilegian el desarrollo de argumentaciones con marcado énfasis cuantitativo en sus premisas y comprobaciones y aquellos que privilegian su desarrollo conceptual, la victoria que ha tenido el primero sobre el resto ha debilitado su estructura conceptual formal, así como sus métodos y ha vaciado de significado sus referentes conceptuales al ponerlos al servicio de las herramientas técnicas del análisis econométrico mediante los cuales todo puede ser susceptible de comprobación. Tenga razón o no, la declaración de muerte de la Ciencia Política que hace Sartori nos obliga a reconsiderar no sólo los métodos de análisis con el que se construye el conocimiento científico en otros campos, sino en los contenidos de nuestros referentes, sus procesos de adaptación a entornos cambiantes, su discusión a la luz de la aparición de nuevos enfoques que directa o indirectamente inciden en la comprensión de los fenómenos sociales hacia los que ciertamente se dirigen y de los que se retroalimentan.

Si lo vemos a través de este argumento, el caso de la Administración Pública no tendría por qué ser diferente en la medida que a través de su origen y transformación disciplinaria han aparecido nuevos enfoques que sin duda inciden en la determinación y configuración de sus objetos de estudio, así como de sus referentes. Desde esta perspectiva, éste artículo presenta una reflexión que parte del supuesto de que, bajo criterios muy similares a los que refiere Sartori con respecto a la Ciencia Política y la Administración Pública se enfrenta a una crisis en cuanto a la dimensión y significado de sus referentes principalmente en aquellos contextos en los que la gestión pública ha venido a

¹³ Sartori, Giovanni, Where is Political Science Going? , en http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPSC%2FPSC37_04%2FS1049096504045147a.pdf&code=a769407691ff2bd45695a37a3d8fa71f

significar un rompimiento con estructuras autoritarias y sociedades poco proclives hacia la participación como elementos bajo los que se consintió la expoliación del carácter público de la sociedad por parte del gobierno, dándole a la Administración pública primordialmente un sentido limitadamente operativo y la necesidad de buscar nuevas alternativas para su redimensionamiento a partir de la búsqueda de nuevas herramientas desde las cuales dotar al gobierno y a la sociedad de nuevas capacidades de acción en la ampliación de su carácter ciudadano. Para ello, se presenta una reflexión sobre el proceso de construcción de su identidad como campo de conocimiento, así como del desarrollo de sus principales referentes desde la óptica de los nuevos enfoques que han sido desarrollados para su estudio y análisis. Finalmente se presenta la introducción de un debate que a la luz de este planteamiento parece necesario en su desarrollo disciplinario, referido a la reconsideración sobre el referente de lo público para la Administración Pública y por ende la atención a un debate que no ha dejado de estar presente en tanto sus objetos de estudio vinculados hoy más que en otro tiempo a los de la Ciencia Política.

El campo de estudio de la administración pública y la construcción de su identidad conceptual

A diferencia del desarrollo histórico-social y teórico de la administración pública ya bien como órgano de ministración, de códigos normativos y de regulación de las actividades de los gobiernos que encuentra su origen en la tradición de la Ciencia de la Administración en la obra de Bonnin¹⁴ y de la que de acuerdo con Dimock¹⁵ el trabajo de

¹⁴ Bonnin, Jean Charles, *Principios de Administración Pública*, Compilación e estudio introductorio de Omar Guerrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

¹⁵ Dimock E. Marshall y O. Gladis. *Administración Pública*, México, Editorial Uthea, 1967.

Confucio y los Arthasastras son sus primeras referencias, el carácter sistematizado del desarrollo de la Administración Pública se encuentra fijado formalmente a partir del surgimiento de las Ciencias Camerales a principios del siglo XVIII (Omar Guerrero *dixit*) en tanto sistema de formación institucionalmente fijado compuesto por “disciplinas científicas orientadas a la Administración, cátedras o incluso escuelas superiores, así como exigencias de preparación para al ingreso en la función pública, que implicaban un correspondiente estudio superior”;¹⁶ para luego ser reorientado a lo largo del siglo XIX con el desarrollo del derecho administrativo y la economía política como nuevos elementos en la formación para el ingreso en el servicio superior de la Administración, y posteriormente identificado y vinculado desde la construcción de la tipología ideal weberiana con el de la burocracia como principio de la organización administrativa a partir de la identificación de sus componentes enmarcados en el reconocimiento de la ley como principio de organización y de dominación tales como: la existencia de reglas impersonales que regulan la lógica interna de la organización de una forma racional, la necesidad de un alto grado de especialización de sus miembros, de estructuras jerárquicas de autoridad con áreas bien delimitadas de competencia y responsabilidad, reclutamiento de personal basado en la capacidad de conocimiento técnico, y de forma primordial una clara diferenciación entre la renta y la fortuna privadas y oficiales de los miembros de la burocracia.¹⁷ Así pues, desde las consideraciones contextuales que enmarcan esta propuesta, reconocemos una importante contribución a la caracterización del funcionamiento de los aparatos administrativos así como para el desarrollo de la Administración pública en tanto que la tipología ideal weberiana se convertirá en un referente universal para su análisis, vinculándolo desde el estudio de la sociología

¹⁶ Mayntz, Renate, *Sociología de la Administración Pública*, Madrid, Alianza, 1987, p. 16.

¹⁷ Mouzeliz, Nicos, *Organización y Burocracia*, Barcelona, Ediciones Península, tercera edición, 1991, p. 46.

de la dominación con los objetivos propios del Estado, así como de su operación racionalmente estructurada y funcionalmente comprendida desde las problemáticas y los fenómenos de la racionalidad, la eficiencia y del poder como es reconocida desde las teorías de Merton, Gouldner y Blau, entre otros. Cabe mencionar que posteriormente, éstos fenómenos serán reinterpretados desde la tradición de la ordenación científica y la transformación que implica la consideración de las propuestas de Taylor y Fayol en la reordenación conceptual y funcional de las organizaciones administrativas, así como a la luz de la introducción de las teorías sobre el comportamiento y de la adopción de decisiones que impactarán en la comprensión del fenómeno organizacional.

Desde las bases teórico-cognoscitivas producto de estos procesos histórico-sociales, la Administración pública ha buscado el desarrollo de referentes propios en tanto como campo de conocimiento a través del reconocimiento y estudio sistematizado de sus objetos de estudio particulares, así como del desarrollo y especialización de sus instrumentos y técnicas de operación, amén de orientaciones particulares emanadas de contextos sociales, políticos, económicos e históricos diferenciados enmarcados en tradiciones diversas con respecto a la conformación de los Estados. En ese sentido, las primeras tres décadas del siglo XX fueron el escenario en el que se logró la conclusión de ésta búsqueda por una identidad disciplinaria, principalmente a través de su diferenciación con los campos de conocimiento del derecho y de la ciencia política. Con respecto al primero, la relación de subordinación refería que el administrador público se limitase a aplicar las decisiones políticas expresadas en gran medida en forma de leyes considerado así como el brazo activo del Poder Ejecutivo,¹⁸ de manera que la identificación

¹⁸ Lhérisson, Hugues Harry, "Estudio introductorio" en Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron (compiladores), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

se logró con base en la necesaria diferenciación de sus estructuras metodológicas, dando nuevas dimensiones a un antiguo debate con respecto a sus espacios de interacción que se orientó a la búsqueda de nuevos espacios de relación. Por otro lado, su identificación con respecto a la ciencia política ocurre en torno al debate generado por Wilson cimentado en el necesario carácter práctico de la formación de los administradores públicos y su gran interés por la evolución del pensamiento político.

Las connotaciones de esta identificación disciplinaria han sido traducidas en nuevas vinculaciones y desarrollos conceptuales producto su adopción tanto en las esferas académicas y de investigación como de la práctica de los gobiernos. Por su cercanía con el desarrollo de nuestro país, la ponderación de los impactos de esta independencia disciplinaria en la tradición anglosajona adquiere dimensiones importantes que es oportuno señalar.

De acuerdo con Lhérisson, el surgimiento de la Administración pública como disciplina favoreció la adopción inmediata de los principios de la administración científica producto de las relaciones y los vínculos tendidos entre la racionalidad técnica de Taylor y el modelo burocrático desarrollado por Weber a través de la comprensión del carácter científico de la ley y el impulso de un nuevo marco valorativo que reconocía la eficiencia, la eficacia, la autoridad, la jerarquía, la productividad y la reordenación por procesos por encima de los principios con los que la Administración pública era identificada como subcampo de la ciencia política y del derecho, a decir: respeto por la norma, equidad, democracia, participación y ética. Estos postulados encontraron desarrollo en un contexto en el que crecía el interés por el tamaño, el costo y la eficacia producto de un desarrollo industrial acelerado que no

tardó en traspasar las fronteras de la organización del gobierno. Así, el desarrollo de la Administración pública adquirió nuevas dimensiones al mismo tiempo que desde la tradición anglosajona comenzó a desarrollar objetos de estudio propios desde el dimensionamiento de los problemas de la ordenación (management científico-Taylor) y de la estructura, los procesos y la revolución de los directores (Fayol) que se diferenciaron y buscaron alejarse de los postulados de la Administración pública llamada tradicional.

De esta forma, el desarrollo contemporáneo de la Administración pública se vio reorientado a lo largo del siglo XX por una serie de nuevos planteamientos y propuestas provenientes de desarrollos tecnológicos y científicos importantes que si bien es cierto, lograron configurar parte importante de las bases de su identidad disciplinaria contemporánea, aun quedaba el reto del fortalecimiento de sus referentes y de sus objetos de estudio frente a un contexto de grandes transformaciones, caracterizado por dos fenómenos desarrollados en paralelo luego del final de la segunda guerra mundial, de gran alcance y complejidad como lo son la globalización y la búsqueda por el fortalecimiento de la democracia enmarcadas en sociedades plurales, cada vez más participativas y demandantes, en donde aparecía la emergencia de reconfigurar los marcos de comprensión y de respuesta con los cuales enfrentar a esta nueva realidad.

Así pues, de entre el conjunto de acontecimientos a ponderar en este periodo, podemos resaltar el Estado de Bienestar, la institucionalización de un nuevo esquema y sentido de política económica como parte del periodo llamado Thatcher – Reagan y su adopción mundial como referente, el final de la Guerra Fría y la desaparición de la polaridad, el proceso de integración económica de Europa, los procesos de

democratización en América Latina, todos ellos nos conducen a una circunstancia muy peculiar para las Ciencias Sociales y la comprensión de esos fenómenos y sus consecuencias pues, “se han vuelto a poner en el aire, a cuestionar y a reformular, las raíces de nuestros conceptos normativos (como el de autonomía de los sujetos morales, la identidad cultural y política, etc.) y se han vuelto a comprender sus efectos sobre estructuras reguladoras de nuestras sociedades”.¹⁹ Las sociedades contemporáneas se caracterizan entonces por la complejidad de las relaciones entre los individuos que las conforman desde la premisa de igualdad que supone su carácter a partir de la ley como resultado de la voluntad de todos, y que en esencia constituye el elemento fundamental para la construcción del Estado, permite sortear y sobrevivir, de la mejor manera, las naturales diferencias de los individuos, ante las vicisitudes que enfrentan de manera cotidiana; equilibradas en el marco de la pluralidad, un mar de diferencias, que sin lugar a dudas, distorsionan y encubren el siempre presente problema constituido por la existencia de las oligarquías y la de desigualdad con la que el mercado determina a partir de su capacidad de vinculación y desarrollo del capital.

De esta forma, como una de las principales contribuciones a la reinterpretación de las relaciones gobierno–sociedad como producto de la serie de crisis fiscales, políticas y de gran impacto en la organización y estructura de la sociedad que atestiguó el Siglo XX, se encuentra una propuesta surgida desde los Estados Unidos de Norteamérica de una serie de grandes reformas enmarcadas en el nombre genérico de gestión pública, como un gran paradigma de acción y de reorganización de los Estados y del gobierno para hacer frente a un escenario en

¹⁹ Thiebaut, Carlos. Vindicación del ciudadano. Un sujeto reflexivo en una sociedad compleja. Barcelona, Paidós, 1998, p. 43.

el que el mercado emergía de forma determinante como un nuevo actor. Proveniente de la administración de negocios, los instrumentos propuestos por este nuevo enfoque, propusieron la transformación de la administración pública tradicional enmarcada en el denominado paradigma weberiano hacia un nuevo esquema de operación sentado en las bases del liberalismo económico. Estos nuevos instrumentos se insertaron en la lógica de operación de las administraciones públicas desde el argumento de la necesaria redimensión del gobierno frente a su nueva relación con el mercado con la intención de hacerlo más eficiente en la atención de sus áreas prioritarias. Para ello, introdujo una serie de instrumentos que modificaron sustancialmente su lógica y esquemas de organización desde el impulso de una serie de reformas enmarcadas en el supuesto de que su instrumentación conduciría a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces.

De este enfoque que se denominó paradigma posburocrático se han derivado nuevos desarrollos conceptuales e instrumentales en las organizaciones que vinieron a provocar un rompimiento con formas tradicionales de organización. Entre ellas encontramos la argumentación hecha por Michael Barzelay en su libro *“Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública”*,²⁰ en el que plasma la necesidad de la búsqueda de un nuevo paradigma que sustituya a la tipología ideal burocrática weberiana y la que desde su perspectiva limitada “reforma burocrática” en la medida en que ya no son suficientes para responder a los diversos y múltiples problemas que enfrenta la gestión gubernamental frente a los cuales “ha quedado

²⁰ Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998.

hecha trizas la capacidad del gobierno para encontrar las formas y los medios innovadores que le permitan elevar sus márgenes de legitimidad y gobernabilidad”.²¹ Con una exposición de las características de las organizaciones burocráticas de gobierno bajo el paradigma burocrático y su contraste con las potencialmente desarrolladas desde el paradigma posburocrático, Barzelay da cuenta de la crisis de gobierno y de la forma en como surge el planteamiento de la construcción de un nuevo paradigma en la gestión gubernamental detrás de la cual se encuentra un planteamiento que es bien reconocido por Héctor Martínez en el estudio introductorio de la primera edición en español de la obra, se enfrentaron así a la “encrucijada donde ya no sólo es suficiente constatar el qué y el para qué, sino también es fundamental ahondar en el cómo de las organizaciones del gobierno”.²² De este planteamiento emergen nuevos enfoques conceptuales y su consecuente vinculación con herramientas técnicas y organizacionales tales como la rendición de cuentas (accountability) y la recomendación de la adopción crítica del “enfoque en el cliente” que “refiere a la creación de mecanismos institucionales que permitan el control y la supervisión social como práctica institucionalizada”²³ comprendida en el marco de una sociedad que participa y que cuenta con los recursos y la información necesaria para organizarse y hacer frente desde ésta relación a uno de los principales problemas y nuevos cuestionamientos, producto de viejos problemas a los que se trata de responder, ¿cómo enfrentar la desconfianza de los ciudadanos en el gobierno? Y ¿cómo crear las condiciones para resolver el problema de la insatisfacción ciudadana y gestiones públicas deficientes?, no solamente a través de propuestas de desarrollo técnico y organizacional sino a partir de la argumentación,

²¹ Ibidem, p. 11.

²² Ibidem, p. 10.

²³ Ibidem, p. 12.

persuasión y evidencia como nos lo recordará Majone (1999) que permitieran diseñar nuevos procesos de comunicación y cooperación.

Por otro lado, Barry Bozeman en su libro “Todas las organizaciones son públicas, tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas” ofrece un planteamiento inserto en la construcción, no de un nuevo referente sino de un paradigma en la Administración pública cimentado en una propuesta aparentemente sencilla pero trascendental en la comprensión de las relaciones del gobierno con la sociedad. De acuerdo con Bozeman, quien sostiene que el enfoque de gerencia pública es una teoría de las organizaciones públicas y por tanto objeto de estudio de la gerencia pública,²⁴ reclama la necesidad de adaptarse a los cambios y transformaciones sociales, organizacionales e institucionales en los diversos campos de la actividad social y política contemporáneas para reconocer las nuevas dimensiones y complejidades que se advierten en la conformación de las organizaciones gubernamentales, sociales, de negocios en un contexto de crisis e incertidumbre. De esta forma, el carácter público de las organizaciones rompe con su vinculación con lo gubernamental y se refiere al sentido de la acción y el interés, así como a las capacidades de organización y de respuesta con que grupos de la sociedad se enfrentan a la satisfacción e impacto en la atención de problemas públicos.

Finalmente, Osborne y Gaebler en su famoso libro “*La reinención del Gobierno*”,²⁵ guiarían la acción modernizadora son las denominadas

²⁴ Bozeman, Barry, Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998. p. 6.

²⁵ David Osborne y Ted Gaebler, La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público, Buenos Aires, Paidós, España, 1994.

“Cinco R”: reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y reconceptualización. En esencia, los principios y técnicas que configuran el “management público” se presentaron como un conjunto de iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones y caracterizadas por su “neutralidad política”. Sobre todo en los Estados Unidos, país que acuñó en sus ámbitos académicos el concepto de “public management” como reemplazante del término “administración pública” desde la lógica del paradigma posburocrático, se destacaban los beneficios que traería aparejada “una fusión entre la orientación normativa de la administración pública tradicional y la orientación instrumental de la gestión general”.²⁶

Los alcances de la aplicación de los enfoques con los que se configuró la operacionalización del nuevo paradigma, generaron además la posibilidad de introducir cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos”.²⁷ Con todo ello, la gestión pública simplemente dejó de tener referentes y valores comunes con la Administración pública tradicional. Desde ésta perspectiva, los nuevos campos de estudio de la Administración pública se construyeron alrededor del fortalecimiento y la crítica severa a la propuesta de la Nueva Gestión Pública y los enfoques derivados del nuevo paradigma tanto en los Estados Unidos como en los numerosos países de la OCDE, donde desde finales de los años setenta con diversas orientaciones y generando múltiples problemáticas adicionales se ha convertido en

²⁶ Perry, J. y Kraemer, K. (eds), *Public management: Public and Private Perspectives*. California, Mayfield, 1983, p. 10, citado en <http://cftp.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/ngpfinal.pdf>

²⁷ Pollit, Christopher y Boukaert, Geert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press, 2000, en <http://cftp.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/ngpfinal.pdf>

el cuerpo doctrinario común imperante en la agenda de la reforma de las organizaciones burocráticas gubernamentales y por ende de los debates y construcciones académicas sobre el campo de la Administración pública. De esta forma, tal vez uno de los principales rompimientos generados entre estos dos enfoques y construcciones de la Administración pública y la gestión pública está cimentado en una transformación sobre la base de comprensión de su carácter público que es muy claro en Bozeman: frente a la aparición de nuevos actores que obligan a la reconfiguración de su esfera, el rompimiento con lo gubernamental como articulador de lo público a través de su sentido de representatividad y su traslado hacia la sociedad organizada bajo un principio de acción; lo cual al mismo tiempo reorienta el objeto de estudio de lo institucional a lo organizacional y por ende a la importancia de los medios técnicos e instrumentales que permitan la construcción del medio organizacional que haga posible la articulación de esta nueva relación.

No obstante la riqueza planteada por estos argumentos y el amplio universo de lecturas en los que se ha desarrollado en los distintos espacios donde se han hecho esfuerzos por adoptarlos, son pocos los trabajos en los cuales podemos encontrar una apreciación general sobre su impacto en reconceptualización de la Administración pública y de la propia gestión pública más allá del desarrollo de procesos, instrumentos y técnicas analizados ya sea de forma aislada o situados en argumentos diversos. Por la riqueza conceptual generada a raíz de nuevas interpretaciones, nuevas preguntas, problemáticas, enfoques y la emergencia de nuevas técnicas y referentes para el análisis y construcción del campo de estudio de la Administración y la gestión públicas es que aparece como deseable y necesario un acercamiento sobre el estado que guarda el arte de la Administración pública contemporánea. Sin embargo, son limitadas las interpretaciones sobre

éste proceso de construcción y fortalecimiento disciplinario. La obra más consultada y con un soporte documental importante es “Administración Pública. El estado actual de la disciplina”,²⁸ compilado por Naomi Lynn y Aaron Wildavsky, publicado originalmente en 1990 y traducido al español para su publicación por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública en 1999. En este libro encontramos un estudio histórico sobre los orígenes disciplinarios reconocidos en los Estados Unidos de Norteamérica sobre la Administración Pública que se remontan al análisis de políticas públicas y a la propuesta conceptual y metodológica de Lindblom al respecto del dilema de “la raíz y las ramas” derivado del debate entre “sinópticos y antisinópticos” propio de las Ciencias Sociales en EU en la década de los 60’s. Desde ésta perspectiva, se considera que los debates contemporáneos sobre la Administración pública giran en torno a cinco grandes vertientes:

- a) Historia y teoría de la profesión, en donde observamos problemáticas como la ética, la corresponsabilidad y la ciudadanía y la educación cívica;
- b) Temas de organización y administración, comprendido por los estudios organizacionales sobre el sector público, el desarrollo y perspectivas de la gerencia pública, la importancia de la administración del personal público y la gerencia de recursos humanos, la presupuestación pública y el derecho público;
- c) Temas intergubernamentales y comparados, que refiere la importancia del desarrollo de la comprensión de las administraciones intergubernamentales y el federalismo, así como la búsqueda de teorías para comprender la complejidad de la burocracia y la administración pública;

²⁸ Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron, Administración Pública. El estado actual de la disciplina, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, primera reimpresión 2001.

- d) Metodología, en donde recupera los trabajos, los problemas y los modelos de análisis más sobresalientes en términos de la metodología de la investigación en la Administración Pública; y
- e) Política Pública, en donde recupera los debates sobre la dimensionalidad del análisis de políticas, la multidisciplinariedad, lo subjetivo y lo cualitativo del análisis, y su relación con la viabilidad en la Administración Pública.

Considerado de esta forma, el estado del arte desarrollado en los Estados Unidos da muestra de equilibrios entre el carácter sustantivo de la administración y su desarrollo técnico y tecnológico en un campo todavía considerado por algunos teóricos como “subdisciplina emergente” (*Goodsell dixit*) con un reto fundamental para su consolidación. Pero que también huelga decir, que no le considera mayor importancia al debate sobre el referente y construcción de lo público, pues se comprende a la luz del nacimiento industrial de la disciplina y de su necesaria vinculación con el gobierno y la participación de la sociedad como parte natural de su desarrollo.

Algunas reflexiones y contribuciones al debate desde México

Por otro lado, fuera del impacto y desarrollo de la gestión pública en los Estados Unidos, su vinculación con la Administración pública en otros países, como aquellos con una acendrada tradición autoritaria como México ha sido aún menos explorada, de igual forma que la Administración pública *per se* y el estado del arte que guarda con

respecto al desarrollo de sus referentes y de sus objetos de estudio. Esto es importante señalarlo pues luego de casi treinta años de reformas con las que se ha tratado de trasladar sus elementos filosóficos, normativos, estructurales, organizacionales, técnicos e instrumentales en un sistema político y social autoritario caracterizado por el monopolio y control de lo público por el gobierno y su identificación con el valor de lo colectivo y el resguardo del cuidado del interés común, aún no hemos reflexionado sobre su impacto en el marco referencial con el que se comprende la identidad de la Administración pública como campo disciplinario. En ese sentido encontramos solo dos trabajos en los que encontramos un esfuerzo por explicar estos fenómenos en nuestro país, como por ejemplo los trabajos de Luis Aguilar Villanueva “La administración pública y el público ciudadano”²⁹ y la obra de José Juan Sánchez, principalmente “Aproximaciones al Estado del Arte de la Ciencia de la Administración”,³⁰ derivado de su investigación doctoral.

En el primero, Aguilar Villanueva plantea la necesidad de reivindicar la Administración Pública para que tengan mayor cabida y participación las organizaciones sociales externas a las organizaciones formales del gobierno,³¹ propuesta que se sitúa en un debate en el que aparecen vinculados política pública y gestión pública enmarcados en el “paradigma posburocrático” y su contribución en el rompimiento de la visión gubernamentalista de la administración pública y su desburocratización. Desde esta perspectiva si bien plantea la necesidad de ampliar la base de representatividad del gobierno a partir del re-descubrimiento del público ciudadano como actor con derechos

²⁹ Aguilar Villanueva, Luis, “La administración pública y el público ciudadano”, en *Revista del Senado de la República*, México, volumen 3, No.6, enero-marzo de 1997, pp. 48-66.

³⁰ Sánchez González, José Juan, “Aproximaciones al Estado del Arte de la Ciencia de la Administración”, en Uvalle Berrones Ricardo, *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2005, pp. 21-60.

³¹ Aguilar Villanueva, Luis, op. cit., p.49.

humanos, civiles, sociales y políticos, asumidos y vividos activamente en la emergencia de “sociedad civil”, asume por una parte que su construcción será posible a partir de la apertura a la deliberación pública de las políticas del gobierno frente a la emergencia de la autonomía ciudadana, y por otro lado que esto será posible a partir de la operación de las propuestas vistas estrictamente con carácter instrumental de gestión y políticas públicas traducidas a través de los valores de la democracia representativa y deja pendiente la revalorización de la Administración Pública frente a los retos que deja planteados.

Por otro lado, la obra de José Juan Sánchez aborda de una forma metodológica el desarrollo del objeto de estudio de la Administración pública vinculándose a la tradición que encuentra su origen en la Ciencia de la Administración, cuyo origen remonta hasta las primeras civilizaciones antiguas y cuyo fundador es Bonnin. En este trabajo encontramos la identificación de dos cuerpos distintos de objetos de estudio:

- a) Los objetos tradicionales de la Ciencia de la Administración, a decir el Estado, el gobierno, el poder, el Poder Ejecutivo, los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), la burocracia y las teorías organizacionales, y
- b) Los nuevos objetos de la ciencia de la administración, los estudios de la policy (políticas públicas), el management (gerencia o gestión pública) y el governance (gobernanza).
- c) Además abre nuevas posibilidades de desarrollo a partir de los estudios emergentes de la ciencia de la administración agrupadas en los rubros de: investigación y metodología, temas de organización y administración, temas de género, nuevos campos de estudio y mirando al futuro.

Desde esta perspectiva, la transformación de los objetos de estudio se sienta en el desarrollo de política pública en los Estados Unidos, con lo cual se abren múltiples preguntas acerca de la vinculación que se establece entre la tradición de la Ciencia de la Administración y la Administración científica de la que forma parte el desarrollo con el que Laswell concibe limitadamente el concepto. El debate sobre lo tradicional y lo nuevo deja además algunas incógnitas abiertas en la medida en que no se explica el tránsito entre ellas ni la transformación de los referentes ni las problemáticas y los objetivos a los que se enfrentan, amén de la falta de precisión sobre el alcance de esta categorización en términos espaciales y de desarrollo conceptual.

El resto de la literatura que sobre el desarrollo de la Administración Pública conocemos en México podemos identificarla a partir de diversas vertientes, entre las cuales podemos mencionar:

1. Gestión pública y sus límites conceptuales y normativos.
2. El paradigma posweberiano.
3. Teoría y diseños organizacionales.
4. El carácter institucional y democrático de la Administración pública.
5. Desarrollo de la propuesta de gobierno local y experiencias exitosas.
6. Políticas públicas.

Ha quedado pendiente entonces realizar una valoración sobre el estado del arte que guarda la Administración Pública en México, así como en otros países y su transformación frente las sociedades. Lo que es posible reconocer en la literatura sobre el tema es una clara idea sobre

las limitaciones conceptuales, ideológicas, operativas y políticas del enfoque y de la instrumentación de los elementos de la gestión pública en la Administración pública y en algunos casos los grandes retos que tiene frente a las transformaciones en la sociedad. Sin embargo, poco se ha explorado aún acerca de los problemas que se presentan a partir de la estructura conceptual de ésta relación y la lógica interna de comprensión y conceptualización con respecto a ciertos elementos importantes de su discurso con los que se vincula con referentes externos como democracia, ciudadanía, ciudadanos, público ampliado, institucionalidad, acción pública y política por mencionar algunos con los que difícilmente se aclara el enfoque con el que son considerados ni la discusión sobre la necesaria construcción de nuevos referentes para su comprensión y desarrollo en una realidad que dista mucho de los orígenes de la disciplina.

Uno de los trabajos más intensos que ha comenzado a prefigurarse la necesaria apertura y rompimiento con la tradición jurídica y normativa con la que la Administración pública se desarrollo en nuestro país es la obra de Ricardo Uvalle.³² En sus últimos trabajos podemos encontrar una fina exploración teórica y metodológicamente rigurosa de las nuevas relaciones que se hace necesario comprender entre sus marcos conceptuales con respecto de la importancia primordial de su democratización y del fortalecimiento de la noción de espacios públicos y ciudadanía en el quehacer de los gobiernos; así como su impacto en la vida pública y política de los ciudadanos, el fortalecimiento de en sus marcos de responsabilidad y de confianza, y en su contribución a la gobernabilidad democrática. Reconoce así, la necesaria reconfiguración

³² Para mayor referencia ver, Uvalle Berrones Ricardo, La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2005; Uvalle Berrones, Ricardo, "Las políticas públicas en el gobierno de la democracia", en León y Ramírez, Juan Carlos y Mora Velázquez, Salvador, Ciudadanía, democracia y políticas públicas, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, pp. 299-328.

del carácter público de la Administración pública de acuerdo a sus nuevas relaciones y retos en las democracias contemporánea a partir de su necesaria vinculación con el público ciudadano. En ese mismo sentido, otra contribución determinante en la exploración sobre las dimensiones sobre lo público de la Administración Pública y de la sociedad, en la medida en que incorpora los debates contemporáneos en las ciencias sociales la hace Juan Carlos León³³ desde su propuesta de construcción de espacios públicos en la democracia y la redefinición que plantea sobre las bases teóricas de política pública incorporando por una parte la noción de política como acción de Hannah Arendt en la comprensión del quehacer público por parte de los individuos como una característica del ser humano en tanto ser político, llevado éste concepto a partir de la alteridad Habermasiana a la construcción teórica de lo que denomina *continnum* consenso-disenso-consenso como una forma de comprender el disenso como norma en las sociedades plurales contemporáneas frente a lo cual política pública entendida desde una perspectiva instrumental se orientan a comprender y operacionalizar el complejo proceso de toma de decisiones, entender la maquinaria integrada por los actores gubernamentales, los actores políticos y las diversas sociedades de públicos, los actores extrainstitucionales representados por los medios y la opinión pública interactúan con el objetivo de moldear y producir acciones públicas vinculatorias en la búsqueda de la siempre presente necesidad de materializar el bien común.³⁴ De manera que desde esta construcción teórica se lanza a profundizar en una nueva concepción republicana de la democracia, que sin lugar a dudas se basa en una renovada visión de la propuesta arendtiana relativa a la capacidad de acción política de las personas,

³³ León y Ramírez, Juan Carlos, La construcción de espacios públicos en la democracia, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México-Universidad Autónoma del Estado de México, 2004; León y Ramírez, Juan Carlos et. al., "Modelo prospectivo de política pública", en León y Ramírez, Juan Carlos y Mora Velázquez, Salvador, op. cit., 2006.

³⁴ Ibidem, p. 330.

desde la perspectiva teórica de la corresponsabilidad representada por la densidad ciudadana.³⁵ Ambas propuestas aún en construcción, al ser vistas de conjunto nos introducen en la necesaria construcción de las bases de comprensión de la Administración de lo público como una alternativa de reconstrucción de la vida pública y política de la sociedad, enmarcadas en los estudios sobre gobierno y asuntos públicos con los que hoy se intenta fortalecer el carácter público de la Administración.

Por otro lado, en un análisis más cercano a la gestión pública, José Juan Sánchez nos hace una ponderación más severa, no de las potencialidades, contribuciones y dirección con la que puede desarrollarse la gestión pública, sino sobre la forma en la que comúnmente son incorporadas la dimensiones del debate contemporáneo de las ciencias sociales tales como la democrática, política, ciudadana y pública. De acuerdo con su análisis, ha quedado marginada de la mayor parte de las discusiones de la Nueva Gestión Pública en el contexto de la Administración Pública y en su lugar se detecta una clara obsesión por mejorar la eficiencia de las actuaciones burocráticas a partir de la noción de cliente, mientras que su democratización se da por supuesta o se olvida completamente a partir de la idea de ciudadano”.³⁶ Esto nos lleva a reflexionar por otro lado sobre el predominio que se tiene de forma generalizada por el conjunto de instrumentos con los que se identifica el desarrollo y ejercicio de la Administración pública contemporánea, configurando el objetivo principal de las investigaciones y las propuestas a través de las que hoy se discuten los logros y los retos de la disciplina. De esta forma, no sólo es la mejora de la eficiencia de las actuaciones burocráticas, sino los instrumentos con los que se ponderan las capacidades de la Administración pública, dejando de lado su conceptualización y dimensionalidad.

³⁵ León y Ramírez, Juan Carlos, “Democracias endeble, déficit ciudadano?”, en León y Ramírez, Juan Carlos y Pérez Fernández del Castillo, Germán, Los costos de la democracia, en prensa.

³⁶ Sánchez González, José Juan, op cit.

De esta forma hoy nos enfrentamos a un escenario en el que si bien, durante la primera mitad del siglo XX se discutió intensamente el objeto de estudio de la disciplina para su reconocimiento como campo científico, muy poco tiempo después se lo hemos reconocido en medio de una crisis normativa, de confianza y de credibilidad producto de la adopción del modelo ideológico y teórico-instrumental de las empresas privadas como una panacea para resolver los problemas del gobierno, lo cual ha ocasionado no sólo la pérdida de los valores tradicionales de la Administración pública, sino un vacío en su contenido conceptual producto del privilegio de los nuevos instrumentos como sustitutos de su contenido referencial.

Esta crisis, se ha reflejado también en el campo de la investigación y de la producción científica y editorial, pues si bien mencionamos líneas arriba que son pocos los trabajos en los que se desarrolla un balance del estado del arte de la disciplina contemporánea luego de casi un siglo de su reconocimiento, por otro lado el volumen de la literatura que se ha ocupado del desarrollo de los nuevos instrumentos con los que se identifica su desarrollo es tan amplia en México como en cualquier otro contexto, no obstante ello no significa la existencia de una gran diversidad de enfoques y de perspectivas desde donde se analice el fenómeno y la complejidad de la Administración pública contemporánea.

Sin embargo, es posible reconocer una característica que se deriva de este particular interés por las nuevas herramientas de la Administración pública en su relación con la gestión pública. La preferencia por el desarrollo de estos enfoques engloba en muchos sentidos la crisis por la

que atraviesa la disciplina pues a partir de ello, a lo largo de casi cuarenta años de reformas administrativas en los que ha privado el enfoque de la gestión pública como un pretendido sustituto de la Administración Pública hemos contribuido a generar un vacío en el contenido de los referentes de la Administración pública, y una gran confusión cuando nos referimos a ellos como en el caso concreto de lo público de la sociedad. Esto se ha presentado de forma paulatina, primero a la luz de la trascendencia innecesaria de la dicotomía público-privado desde la cual pretendidamente se buscó desburocratizar la administración y desestatizar a la sociedad (*Aguilar dixit*) y con la referencia de lo público asociado solamente a lo colectivo y a lo asistencial; y por otro lado con el énfasis en la instrumentalidad de propuestas como la Nueva Gerencia Pública en el cual nos hemos olvidado de la discusión sobre el significado del referente sobre el cual pretendemos incidir y que como nos dice Sánchez González evitamos, damos por sentado en referencia a un concepto aislado o que simplemente se incorpora discursivamente o es proyectado hacia el futuro como un objetivo a alcanzar a través de la operación de los instrumentos o herramientas.

Desde esta perspectiva, es necesario considerar que la Administración pública se instala como las ciencias sociales en general en una crisis de sus referentes³⁷ como parte natural de los conceptos científicos modernos con respecto a los cuales de acuerdo con Kuhn³⁸ en la medida en que descubramos como suplantamos los conceptos de época anterior estaremos en mejores condiciones de evaluar su forma y oportunidades

³⁷ Lechner, Norbert. *Cultura política y gobernabilidad democrática*. México, IFE, Colección temas de la democracia, serie, conferencias magistrales 1, 1997.

³⁸ Kuhn, Thomas S., *The Copernican Revolution. Planetary Astronomy in the Development of Western Thought*, United States of America, Harvard University Press-Cambridge Massachusetts-London, England, 1957.

de sobrevivir; de la misma manera en la que de acuerdo con Cabrero la llamada “revolución de las consecuencias” obliga a replantear el análisis de la acción pública³⁹ como elemento emergente en la comprensión de las nuevas relaciones entre los individuos en sociedad y entre ésta con el Gobierno, así como el sentido y la configuración de la Administración pública tanto en su sentido de construcción conceptual como en las potencialidades de su práctica y ejercicio en el marco del gobierno y los asuntos públicos.

Este problema de estructura conceptual y de capacidades de operación de la gestión pública vinculada con la Administración pública nos refiere un problema y un nuevo ejercicio de reflexión más sutil y más importante en el contexto de su desarrollo y de las ciencias en general frente a su papel en la comprensión de las sociedades contemporáneas.

Consideraciones finales. El debate sobre el carácter público de la administración pública

Bajo este argumento, el proceso al que se ha enfrentado la Administración Pública ha estado protagonizado en los últimos treinta años por la adopción del discurso y de las reformas neoliberales y el intento de numerosos países por insertarse en el proceso de globalización, lo cual nos ha puesto en la encrucijada de resolver las cuentas pendientes del Estado frente a la sociedad y de reorientar ese mismo proceso para enfrentar los retos que supone la economía globalizada de competencia y dominio del mercado.

³⁹ Cabrero Mendoza, Enrique. Acción pública y desarrollo local. México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

Así pues en términos disciplinario hemos transformado nuestra identidad, creado espacios de relación y de convivencia entre gobierno y sociedad, aunque aún queda pendiente la búsqueda de nuevos equilibrios entre la dimensión pública que de suyo tienen los gobiernos y las nuevas dimensiones de lo público derivadas de la capacidad de organización de la sociedad. En esta relación, el reconocimiento de la esfera de lo público no estatal frente al fenómeno de redimensionamiento del Estado lograría establecer la base de nuevos equilibrios entre sociedad y gobierno. Como parte central de éste argumento se considera a efectos de este trabajo que la redimensión del carácter público de la Administración Pública es uno de los ejercicios teóricos más urgentes de la disciplina en la medida en que puede observarse su relevancia en lo público comprendido desde la necesaria universalidad de los alcances e impactos⁴⁰ a través de la cual se comprendía la acción de los gobiernos con respecto a la atención de las necesidades y demandas de las sociedades se desvaneció en la medida en que el gobierno apeló a la intervención de nuevos actores en la atención de dichas demandas.

Si todas las organizaciones son públicas como Barry Bozeman prueba, si lo único realmente privado son los pensamientos, y quizá los sueños siempre y cuando no se socialicen, (John Rawls *dixit*), y si los privado puede devengar en una condición patológica que no nos permite asumir nuestra capacidad de asociación pública, (Castoriadis *dixit*), se está lejos de pretender proponer límites y atribuciones de índole inflexible a lo que a las esferas privada y pública compete; su intención le otorga un sentido de innovación y modificación permanente en tiempos y espacios diferentes, lo que en esencia permanece inalterable, por lo que sin la

⁴⁰ Olson, Mancur, La lógica de la acción colectiva : Bienes públicos y la teoría de grupos, México, Limusa, 1992.

una la otra es impensable y carente de significación; lo que realmente cambia es el énfasis que la vida en sociedad le asigna a una o a otra en el perenne transcurso de la corriente de la historia.

La nueva condición de sociedades altamente plurales, de democracia más allá del ideal inalcanzable sino instrumentalmente factible, y considerado como un sistema que favorece la pluralidad,⁴¹ reconoce la diferencia en cuanto valor, busca la igualdad a partir de la ley y que tiene un referente en la efectividad, eficiencia, estabilidad, legitimidad y la legalidad fundamental son elementos que por su naturaleza afectan la vida colectiva y por tanto la comprensión de la realidad que configuran y potencian. Uno de esos elementos es sin duda la Administración Pública, la cual desde este argumento no sólo debe pensar en sus nuevos objetos de estudio, sino en repensar las categorías que le dan sentido a su accionar: una de ellas es sin duda su carácter público.

De esta forma, la configuración contemporánea sobre éste debate se comprende a través de diversas perspectivas que se derivan de la complejidad que hoy representa la ampliación del sentido de lo público en las sociedades contemporáneas al abandonar el mito del interés privado como excluyente de la capacidad de acción política, entre las cuales encontramos:

- El desarrollo de las propuestas de reforma organizacional referidas principalmente en las propuestas de la Nueva Gerencia Pública que propugnan por la incorporación de referentes de corresponsabilidad, rendición de cuentas y participación. En cuyo desarrollo último

⁴¹ Dahl, Robert. La Poliarquía. Participación y oposición. Madrid, Tecnos, 1989.

encontramos las propuestas de Barzely y Arellano con respecto a publicness.⁴²

- Y por otro lado apuntando la acción como el pilar que fundamenta el origen de las organizaciones, así como de los individuos que la conforman, se fortalece la necesidad de un referente político en el que se fundamente el carácter público del ejercicio de gobierno.

Así pues, en el contexto de la crisis de los referentes teóricos con los que intentamos acercarnos a concebir una explicación de la realidad en el sentido que construyen autores como Lechner, Bawman y Touraine, hoy debemos enfrentar el debate sobre lo público en función de nuevas configuraciones y discursos desde los cuales la diferencia elemental entre públicas y gobierno queda ya rebasada por los nuevos retos de acción y comprensión de las sociedades democráticas, que con su orden y configuración parecieran desterrar cualquier posibilidad de acción gubernamental que no esté fundada en un espectro público de su operación, pero que al mismo tiempo reconoce como valor de la democracia la capacidad de acción y de organización de las sociedades para hacer frente a los problemas públicos sin la necesaria intervención del gobierno, así como en su necesaria participación en la comprensión

⁴² El concepto de "Publicness" en tanto enfoque para analizar las organizaciones políticas es sugerido por Bozeman como un concepto para abordar el problema de definir que tanto tienen las organizaciones de "público", como parte de su propuesta general expresada en la premisa de "algunas organizaciones son gubernamentales, pero todas las organizaciones son públicas". Para ello, Bozeman se enfoca en aquellos enfoques analíticos que le permitan abordar el efecto de la autoridad política en los procesos organizacionales, para lo cual emplea el concepto de "publicness". Bozeman, Barry, *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Por su parte David Arellano se refiere al concepto "publicness" recogiendo el trabajo de Bozeman, explorando sus distintos significados y definiciones a través del análisis del paradigma económico neoclásico y su influencia en la naturaleza de la Nueva Gestión Pública y su impacto en las organizaciones públicas. Dicha propuesta puede consultarse entre otros trabajos en Arellano Gault David y Lepore, Walter, op. Cit., 2006.

de los problemas públicos y en el refrendo de la legitimidad de los gobiernos más allá del sentido de participación mediante el voto.

Así pues, si “asistimos a un escenario en el que la legalidad de la acción gubernamental no se deriva sólo de la legalidad ni tampoco sólo de la intencionalidad de dicha acción, sino fundamentalmente de la responsabilidad sobre las consecuencias prácticas que resultan de la acción”⁴³ adquiere mayor relevancia la necesidad de la participación ciudadana de una forma organizada, informada y técnicamente capaz de enfrentar con capacidades reales de acción los procesos de conformación de la agenda pública, creando un contrapeso a los gobiernos siendo co- responsable de la toma de decisiones, vigilante de la transparencia en el uso de los recursos públicos, y co-partícipe de la acción pública del gobierno, detonante del cambio, detentador de derechos políticos, sociales y económicos; así como demandante de resultados y responsable del cumplimiento de sus deberes cívicos.

A la luz de este planteamiento quedan en el aire múltiples cuestionamientos y planteamientos que habrá que explorar con detenimiento en el fortalecimiento de nuestra disciplina. Así pues, queda pendiente el análisis de los nuevos enfoques con visiones públicas de la Administración Pública para conocer cual es el sentido con el que se configuran en torno a este referente de lo público y sus contribuciones al estado del arte que guarda la disciplina. Asimismo, aparece como necesario un balance sobre el desarrollo del carácter público de la Administración Pública a partir de dichas corrientes para analizar la posibilidad de dotar de nuevo significado el referente de lo público en la Administración de lo público frente a los retos de

⁴³ Ibidem, p. 25.

las sociedades contemporáneas, ergo su vinculación con lo político, lo ciudadano, analizaremos las vertientes conceptuales que emergen. Finalmente y sin lugar a dudas queda pendiente una gran reflexión conjunta sobre las posibles orientaciones sobre las que podrían construirse los nuevos objetos de estudio de la Administración Pública, partiendo de este referente como vértice conceptual dejando de lado el instrumental técnico y operativo vaciado de significado, dotándole así de un nuevo significado de donde partir.

De esta forma me parece que aparece el reto de pensar en la Administración Pública Contemporánea no como ciencia acabada, sino en el sentido de emergencia con la que Lynn nos lo refiere en la medida en que aún quedan muchos temas y problemáticas emergiendo de las nuevas interacciones entre los actores de la sociedad que es necesario comprender, atender y desarrollar.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis, “La administración pública y el público ciudadano”, en **Revista del Senado de la República**. México, volumen 3, No.6, enero-marzo de 1997.

Arellano, David, et al., **Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental**. México, Miguel Ángel Porrúa – Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.

Arendt, Hanah, **¿Qué es la política?** Barcelona, Paidós, 1997.

_____, **La condición humana**. España, Paidós, 1993.

Ayala Espino, José. **Fundamentos institucionales del mercado**. México, UNAM – Facultad de Economía, 2000.

Ballesteros Mesa, Sergio. **Hacia una nueva gestión pública gubernamental en México (1982-2004)**.

México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - UNAM, 2004, (tesis para optar por el grado de Maestro en Administración Pública).

Barzelay, Michael, **Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública.** México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998.

Beck, Ulrich. **La democracia y sus enemigos.** España, Ediciones Paidós Ibérica, 2000.

Bresser Pereira, Luis Carlos y Cunill Grau, Nuria et al. **Política y Gestión Pública.** Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Bonnin, Jean Charles, **Principios de Administración Pública.** Compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Bozeman, Barry, **Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas.** México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998.

Cabrero Mendoza, Enrique. **Acción pública y desarrollo local.** México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

_____, **Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción.** México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 2003.

Camou, Antonio. **Gobernabilidad y democracia.** México, IFE, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática núm. 6.

Castoriadis, Cornelius. **Ciudadanos sin brújula.** México, Ediciones Coyoacán, Colección Filosofía y Cultura Contemporánea, 2ª edición, 2002.

Dahl, Robert. **La Poliarquía. Participación y oposición.** Madrid, Tecnos, 1989.

_____, **La democracia y sus críticos.** España, Paidós, Colección Estado y Sociedad No.8, 1992.

Dimock E. Marshall y O. Gladis. **Administración Pública.** México, Editorial Uthea, 1967.

Giddens, Anthony, **Consecuencias de la modernidad.** España, Alianza Editorial, Tercera reimpresión 2004.

Kuhn, Thomas S., **The Copernican Revolution. Planetary Astronomy in the Development of Western Thought.** United States of America, Harvard University Press-Cambridge Massachusetts- London, England, 1957.

Lechner, Norbert. **Cultura política y gobernabilidad democrática.** México, IFE, Colección temas de la democracia, serie, conferencias magistrales 1, 1997.

León y Ramírez, Juan Carlos, **La construcción de espacios públicos en la democracia.** México, Instituto de Administración Pública del Estado de México-Universidad Autónoma del Estado de México, 2004.

_____, et. al., “Modelo prospectivo de política pública”, en León y Ramírez, Juan Carlos y Mora Velázquez, Salvador, 2006.

_____, “Democracias endebles, déficit ciudadano?”, en León y Ramírez, Juan Carlos y Pérez Fernández del Castillo, Germán, **Los costos de la democracia,** en prensa.

Lipovetsky, Pilles, **El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos.** Barcelona, Anagrama, Colección Argumentos, sexta edición, 2002.

Luhmann, Niklas, **Confianza.** España, Anthopos-Universidad Iberoamericana, 1996.

_____, **Observaciones de la modernidad. Racionalidad y contingencia en la sociedad moderna.** España, Paidós Studio No. 123, 1997.

Lhérisson, Hugues Harry, “Estudio introductorio” en Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron (compiladores), **Administración Pública. El estado actual de la disciplina.** México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron, **Administración Pública. El estado actual de la disciplina.** México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, primera reimpresión 2001.

Mayntz, Renate, **Sociología de la Administración Pública.** Madrid, Alianza, 1987.

Mouffe, Chantal, **El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical.** Barcelona, Paidós, Colección Estado y Sociedad No. 69, 1999.

Mouzeliz, Nicos, **Organización y Burocracia.** Barcelona, Ediciones Península, tercera edición, 1991.

Olson, Mancur, **La lógica de la acción colectiva: Bienes públicos y la teoría de grupos.** México, Limusa, 1992.

Osborne, David y Gaebler, Ted, **La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público.** Buenos Aires, Paidós, España, 1994.

Perry, J. y Kraemer, K. (eds), **Public management: Public and Private Perspectives**. California, Mayfield, 1983, p. 10, citado en <http://cftp.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/ngpfinal.pdf>

Pollit, Christopher y Boukaert, Geert, **Public Management Reform: A Comparative Analysis**. Oxford, Oxford University Press, 2000, en <http://cftp.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/ngpfinal.pdf>

Sartorii, Giovanni, Where is Political Science Going?, en http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPSC%2FPSC37_04%2FS1049096504045147a.pdf&code=a769407691ff2bd45695a37a3d8fa71f

Sánchez González, José Juan. **Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México**. México, Miguel Ángel Porrúa – Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, 2004.

_____, “Aproximaciones al Estado del Arte de la Ciencia de la Administración”, en Uvalle Berrones Ricardo, **Perfil Contemporáneo de la Administración Pública**. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2005.

Touraine, Alain, **Crítica de la modernidad**. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Thiebaut, Carlos. **Vindicación del ciudadano. Un sujeto reflexivo en una sociedad compleja**. Barcelona, Paidós, 1998.

Uvalle Berrones Ricardo, **La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública**. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2005.

_____, (coord.). **Perfil Contemporáneo de la Administración Pública**. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2005.

_____, “Las políticas públicas en el gobierno de la democracia”, en León y Ramírez, Juan Carlos y Mora Velázquez, Salvador, **Ciudadanía, democracia y políticas públicas**. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.



Abstract

Aproximación a las políticas de Estado en el federalismo.

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno*

Las políticas de Estado aparecen como el tratamiento indicado para atacar viejos problemas persistentes y agravados; pero también, para mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos, ante las demandas de consolidar los derechos sociales que permitan el ejercicio de una ciudadanía plena, como el derecho a la no-discriminación, a la igualdad de género, a la identidad propia, y a la participación política. Que son cuestiones, que imponen a los gobiernos actuar con una perspectiva transversal. En primer término, porque dichas cuestiones se superponen a las fronteras territoriales; en segundo, porque cruzan los ámbitos sectoriales en los que se estructura la actividad pública; en tercero, porque los problemas propios de la época no pueden resolverse en un sólo ciclo de gobierno. Y, finalmente, porque en un sistema federal, esta transversalidad ocurre además en el plano intergubernamental.

Palabras clave: Transversalidad, Intersectorialidad, Intergubernamentalidad, Coordinación Gubernamental y Políticas de Estado.

State policies appear like the indicated treatment to attack old, persistent and aggravated problems; but also, to improve the capacity of answer of the governments, in order to face demands to consolidate the social rights that allow the exercise of a total citizenship, like the right to the not-discrimination, and the political participation. Public problems that impose to governments act with a cross-sectional perspective. First, because these questions are superposed to the territorial borders; second, because they cross the sectors in which the public activity is structured; third, because of many problems cannot be solved in only a cycle of government. And finally, because in a federal system, this transversality occurs too, in the intergovernmental dimension.

** Profesor de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores y Premio IAPEM 2005.*

Key words: State Policies, Transversality, Intersectoriality, Intergovernmentalism and Governmental coordination.

Presentación

La evolución del federalismo en los Estados-nación ha estado relacionada con los patrones de interacción de los gobiernos en sus distintos niveles. En su desarrollo reciente, puede apreciarse una tendencia general a superar la separación y “autoreferenciación” de poderes, explicada en gran medida, por la creciente complejidad de cuestiones sociales que obligaron a replantear los marcos de acción que guiaban la actividad gubernamental. La emergencia del referente nacional, sobre todo a partir de la crisis capitalista de 1929 y al amparo de los postulados de la teoría keynesiana, llevaría a la adopción de importantes medidas, que aunque fueron concebidas y dirigidas centralmente, invocaron la cooperación intergubernamental como un ingrediente clave para poder hacer frente a problemas cuyas dimensiones, desbordaron las fronteras jurisdiccionales lo mismo que las capacidades administrativas existentes.

En las actuales circunstancias, donde la labor gubernativa presenta configuraciones multiformes, una actuación centrada en el principio de separación de poderes, donde lo importante es ¿a qué gobierno corresponde un problema dado?, resulta claramente insuficiente para gestionar la interdependencia y la transversalidad de los problemas públicos; que en todo caso, llevarían a preguntarnos: ¿a qué combinación de gobiernos corresponde la atención de dicho problema?

Hoy día, el quehacer de los gobiernos involucra complejas estructuras e interacciones al interior de los mismos, y con el entorno, entre una diversidad de actores. Parte de ellos, situados más allá de las fronteras nacionales, agentes globales cuya influencia no se limita a alinear las agendas sobre ámbitos esenciales de la vida pública considerados

anteriormente asuntos de política doméstica, sino que moldean inclusive el diseño de los propios programas operativos. En adición a ello, problemáticas sociales de naturaleza transversal que sobrepasan las fronteras y capacidades político-administrativas, o mejor sería decir, la manera en que las áreas geográficas son afectadas por los problemas, raramente coincide con las jurisdicciones. Como sucede con los fenómenos de conurbación y metropolización, donde diferentes gobiernos se ven afectados por fenómenos comunes. O bien, que al compartir un mismo nicho ecológico deben enfrentar la destrucción de recursos naturales y los efectos de la contaminación ambiental. Ocurre lo mismo, con la delincuencia organizada e incidental que no respeta lindes políticos geográficos o administrativos, que se beneficia incluso de que los sistemas legales, policiales y judiciales sean diferentes y de que tengan limitaciones jurisdiccionales. El narcotráfico, por ejemplo, que habitualmente es materia de autoridades nacionales, genera secuelas sociales, sanitarias y delictivas que deben ser atendidas por autoridades subnacionales y municipales.

La descentralización por ejemplo, no sólo ha dado cabida a esquemas donde se transfieren facultades del gobierno central a los gobiernos estatales y locales, a manera de tareas que pueden realizarse de manera exclusiva, en cuyo ejercicio puede prescindirse del "otro"; simultáneamente, ha generado intrincadas divisiones funcionales de trabajo en procesos o políticas que constituyen un auténtico entramado de perspectivas, jurisdicciones y capacidades de naturaleza local, regional, nacional, ministerial y organizacional.

Bajo esta consideración, aunque la transversalidad e interdependencia se hacen presentes en los diferentes ámbitos de la tarea gubernamental, es en el área social donde son más visibles, y consecuentemente más

necesaria una gestión pública articulada. La política social, y más específicamente las políticas educativa, de salud, de seguridad pública y la ambiental -por mencionar algunas-, se relacionan con problemáticas complejas que requieren aunar esfuerzos de diferentes organizaciones y ministerios no sólo al interior de un mismo gobierno, sino con otros gobiernos implicados geográfica y jurisdiccionalmente.

Así, una de las consecuencias directas de la naturaleza transversal de los problemas públicos, es la disminución del umbral de la acción unilateral y la ampliación de los ámbitos de decisión común. Los fenómenos sociales crean su propia geografía ignorando las fronteras político-administrativas existentes. Los mapas de los distintos problemas públicos se añaden y se superponen creando un complejo diseño cartográfico. Lo cual, plantea un desafío a las administraciones que tradicionalmente maniobran de acuerdo con una visión sectorizada e unilateral. Se hace frente a problemas de gran complejidad con estructuras de gobierno y un repertorio de medidas obsoletos en muchos sentidos.

El presente artículo pretende ocuparse de dos tópicos asociados a la ampliación de los ámbitos de decisión común en países federales: *transversalidad* y *políticas de Estado*. El planteamiento de esta vinculación temática, se sustenta en el argumento de que en el federalismo actual, están aumentando visiblemente las problemáticas que desbordan incesantemente las jurisdicciones administrativas existentes, lo mismo en el plano sectorial que a nivel intergubernamental. Se trata de “cuestiones transversales” en el sentido de que no conocen límites ni se detienen ante ninguna barrera, sus causas y efectos se encuentran interrelacionados o mutuamente determinados.

Casi por unanimidad, a las *políticas de Estado* se les tiene como la mejor opción para atender cuestiones sociales de magnitud y complejidad

inéditas, que requieren una respuesta de fondo, colectiva, articulada en varios flancos y niveles. Las *políticas de Estado* aparecen así, como el tratamiento indicado para atacar viejos problemas persistentes y agravados; pero también para mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos, ante las demandas de consolidar nuevos derechos y demandas sociales, como el derecho a la no-discriminación, a la igualdad de género, a la identidad propia, y a la participación política. Que son cuestiones que imponen a los gobiernos actuar con una perspectiva transversal. En primer término, porque dichas cuestiones se superponen a las fronteras territoriales existentes; en segundo, porque cruzan los ámbitos institucionales y sectoriales en que se estructura la actividad pública; en tercero, porque los problemas propios de la época no pueden resolverse en un sólo ciclo de gobierno. Y finalmente, porque en un sistema federal esta transversalidad ocurre además en el plano intergubernamental.

En atención a lo anterior, este artículo comprende dos bloques temáticos. Uno, se ocupa de las repercusiones de la transversalidad en el Estado federal. El otro, reflexiona sobre las *políticas de Estado* en tres momentos sucesivos: primero se trata de responder a la pregunta de *¿Qué son las políticas de estado?*; segundo, se caracterizan los problemas o cuestiones a los que se dirigen esta clase de políticas; y tercero, se formulan los atributos básicos que a nuestro juicio deben tener las mismas.

Repercusiones de la transversalidad en el Estado Federal

En el federalismo actual, existe una tendencia a la expansión o multiplicación de los ámbitos de decisión común, producto de problemáticas que desbordan incesantemente las jurisdicciones

administrativas existentes. Al tratarse de un modelo ideado para gestionar las relaciones entre individuos, grupos sociales o Estados que deciden formar parte de comunidades políticas más amplias, la factibilidad del federalismo reside precisamente en la complementariedad y la cooperación. En su dimensión operativa, el desarrollo de una sociedad plural e interdependiente, propósito básico de esta forma de gobierno, pasa en las condiciones actuales -caracterizadas por la incesante ampliación de los ámbitos de decisión común-, por la existencia de instituciones competentes y coordinadas. Esto es, instituciones con la capacidad para desarrollar con eficacia y eficiencia las propias atribuciones frente a las demás; pero también, para interactuar con otras en la adopción e implementación de políticas públicas en áreas de interés recíproco o compartido.

Asuntos como el deterioro ambiental, los problemas derivados de la conurbación y la metropolización; el crimen organizado con estrategias cada vez más sofisticadas, que no respeta fronteras, que se beneficia incluso de los límites jurisdiccionales; el narcotráfico, que aun cuando suele ser competencia de autoridades federales, genera secuelas sociales, sanitarias y delictivas que deben ser atendidas por autoridades locales; las enfermedades endémicas, la migración o problemas como el atraso educativo, y en general, los fenómenos de marginación social, son cuestiones que sobrepasan, por mucho, los intereses y capacidades individuales, y que exigen a las instituciones a dejar atrás la acción unilateral. O, si se permite la expresión, a pasar de un *policy making* autorreferido, a otro sustentado en procesos conjuntos: donde no se puede actuar por su cuenta, ni prescindir de los demás. En otras palabras, se vuelve indispensable buscar y poner en práctica soluciones basadas en la cooperación.

Las relaciones de los gobiernos en sus diferentes niveles: federal, subnacional y local, se han vuelto definitivas en la implementación de importantes políticas gubernamentales. Así, la eficacia final de los procesos de decisión y puesta en práctica de políticas regionales o nacionales, dependen en gran medida de la capacidad de interacción y negociación *intra* e intergubernamental. En otras palabras, del establecimiento y consolidación de un tejido relacional y funcional eficaz entre los distintos niveles de gobierno y dentro de cada uno de ellos.

De este modo, la *transversalidad* de las grandes cuestiones sociales no sólo supone *intersectorialidad*, sino *intergubernamentalidad*. Se trata de cuestiones que no conocen de límites ni se detienen ante ninguna barrera, sus causas se encuentran interrelacionadas o mutuamente determinadas. Entre sus orígenes y sus efectos, pueden mediar grandes distancias, como lo ejemplifica el fenómeno de la inmigración o el del narcotráfico en el que productores, grandes distribuidores y consumidores frecuentemente se encuentran en regiones distintas. Para estas cuestiones complejas, no hay una sola respuesta, como en el principio de la teoría económica conocido como *ceteris paribus*, según el cual, se deben alcanzar las metas con el medio más adecuado, es decir, con aquel que ataque más directamente el problema a resolver. No, frente a estas, no existe “la mejor opción”, porque de algún modo todas las opciones son necesarias. Se requiere más bien, de la combinación atinada de varias de ellas.

En muchos sentidos, se trata también de asuntos que, en esta fase de desarrollo mundial, adquieren una dimensión que rebasa los ámbitos nacionales y requieren ser abordados por los gobiernos de diferentes países en forma bilateral o multilateral; a nivel regional, continental, e

incluso global. Nos hallamos sin duda, frente a un aumento en el número de problemas que los Estados sólo pueden resolver cooperativamente. En una sociedad compleja, que demanda soluciones cada vez más relacionadas y más basadas en la actuación de unidades autónomas, debe primar entonces el interés en la coordinación que es la esencia del trabajo conjunto.

Es en estas circunstancias, donde la coordinación se torna progresivamente un asunto crítico, donde emerge como un tema sustantivo, puesto que si algo la define, ya sea como una función apoyada en la jerarquía o como un proceso basado en la deliberación y el diálogo -lo mismo al interior de una institución o entre múltiples organizaciones-, es precisamente porque tiene que ver con la gestión de las interdependencias.

Lo anterior, comporta sustanciales consecuencias para los Estados federales, porque el crecimiento de la transversalidad e interdependencia, corre en paralelo a la afirmación y demandas crecientes de autogobierno de grupos sociales. De modo que al tiempo que se profundiza la descentralización mediante la transferencia de poderes de decisión más marcados a órganos político-administrativos sobre una base territorial, paralelamente se impone una forma más relacional en el ejercicio de dichos poderes a través del reforzamiento de los instrumentos de participación y negociación.

Ya no se trata tan solo de delimitar mejor las responsabilidades, o de emprender un “nuevo” reparto de competencias en el que, como si se tratara de un movimiento hidráulico, un nivel de gobierno reciba lo que el otro pierde. Es fundamental entender que estamos ante una nueva lógica que modifica sustancialmente la forma de operar del Estado federal, no

únicamente en cuanto a la manera en que se adoptan las decisiones, donde se transita de un esquema vertical a otro horizontal, sino hacia un sistema en el que las partes deben ejercitar su acción de gobierno en interdependencia con otras. En lo sucesivo, la funcionalidad del método federal descansará más en compaginar la revisión de la distribución de competencias con más eficientes mecanismos de coordinación.

En este orden de ideas, llaman la atención las repercusiones que la tendencia hacia la transversalidad y la consecuente ampliación de los ámbitos de decisión común, tienen en la ecuación federal; asumiendo que toda federación lo es si cumple la breve definición de Daniel Elazar: *Federalismo = Autogobierno + Gobierno compartido*. Es decir, en la compatibilidad del autogobierno en algunas materias con el cogobierno en otras.

En esta perspectiva, en un sistema de gobierno razonablemente descentralizado, la proporción de “gobierno compartido”, está en razón directa del nivel de interdependencia; que se incrementa precisamente por la incidencia creciente de problemas o asuntos de naturaleza transversal que no pueden ser solucionados más que de una manera coordinada. Por supuesto que esta noción de “gobierno compartido”, presupone que los gobiernos integrantes de un sistema federal reconocen dicha interdependencia y actúan en consecuencia.

Entre las variables que habría que tomar en consideración para el análisis de la extensión de los ámbitos de decisión compartida se encuentran:

Nivel de transversalidad. Grado en que instituciones que pertenecen a gobiernos diferentes, de igual o distinto nivel, deben trabajar juntas

para el logro de un objetivo común. Esto significa que las relaciones de los gobiernos en sus diferentes niveles federal, subnacional y municipal son definitivas en la implementación de importantes políticas gubernamentales. La eficacia final de los procesos de decisión y puesta en práctica de las políticas, dependen en gran parte de la capacidad de interacción y negociación *intra* e intergubernamental, es decir, del establecimiento y consolidación de un tejido relacional y funcional eficaz entre los distintos niveles de gobierno y dentro de cada uno de ellos.

Naturaleza de las instituciones involucradas. Esta variable representa la cantidad y tipo de organizaciones gubernamentales involucradas en el tratamiento de un problema o asunto público, considerando sus atribuciones y ámbitos de competencia. Incluye una amplia variedad de vínculos entre instituciones del nivel nacional y local, entre el nivel intermedio [estatal, regional o provincial] y el municipal, y/o entre las distintas unidades de gobierno local. Los referentes o escenarios donde estas interactúan, pueden ser, entre otros, de carácter sectorial, interministerial o intergubernamental.

Necesidades de coordinación. Estas son estructurales al sistema federal, y están en razón directa, tanto del nivel de interdependencia, como del número y tipo de instituciones a las que corresponde intervenir en un asunto determinado. Aún cuando las demandas de coordinación proceden de diversos factores, para los propósitos de descripción del modelo, destacamos la incidencia de problemáticas que atraviesan las fronteras jurisdiccionales provocando que diversos gobiernos se vean implicados en su resolución. Esta clase problemas, impone a los gobiernos evitar la formulación aislada de planes, y a buscar en cambio, iniciar e intensificar operaciones conjuntas carácter intergubernamental.

Ámbito de comportamiento autónomo. Representa la suma de las *áreas territoriales y de política*, donde los gobiernos de nivel estatal y municipal, poseen en exclusividad las competencias necesarias para reglamentar y administrar una parte de los asuntos públicos en favor de sus poblaciones.

Autogobierno. Asociada a la anterior, esta variable se refiere a las posibilidades que tiene una organización gubernamental para actuar de manera eficaz, por su cuenta o de manera unilateral, en la atención de un asunto o problema público.

Ámbito de decisión común. Se conforma por las *áreas territoriales o de política*, en las que organizaciones de sectores y gobiernos distintos, deben trabajar juntas para el logro de objetivos de beneficio mutuo. Comporta una clase de funciones en expansión, que involucra a un mayor número de actores, cuyo reconocimiento y especificación gana terreno a nivel constitucional y las leyes reglamentarias.

Gobierno Compartido. Constituye un ejercicio de gobierno basado en el reconocimiento de relaciones de mutua dependencia. Esta modalidad de actuación no sustituye al autogobierno, más aun lo supone e integra: *gobierno compartido = autogobierno + coordinación*. En otras palabras, se trata de una gestión descentralizada pero articulada.

Por lo menos, tres ideas básicas pueden inferirse de lo antes expuesto:

- La naturaleza transversal y complejidad de los problemas sociales trae consigo la aparición de asuntos que rebasan las fronteras y capacidades político administrativas existentes.

- Puede observarse una tendencia imparable hacia una ampliación en el espacio público compartido, y por consiguiente en los ámbitos de decisión común.
- La eficiencia y efectividad del gobierno en un Estado federal, dependerán en forma creciente del nivel de coordinación que haga posible una acción pública colectiva: sustentada en la profundización del autogobierno y, de modo simultáneo, en el desarrollo de mecanismos de cogobierno.

Aunque uno de los aspectos más importantes del sistema federal es el reconocimiento de que hay diferentes asuntos que requieren de políticas e instituciones asentadas en niveles de gobierno también diferentes, existen por igual cuestiones donde es difícil concebir soluciones efectivas que no impliquen la actuación colectiva de organizaciones que pertenecen a gobiernos distintos. Esta interdependencia tiene importantes derivaciones, por cuanto el logro de una mayor coherencia y efectividad gubernamental, reclama mayores esfuerzos de coordinación. “A los espacios comunes amenazados -según Innerarity- corresponde un espacio de acción, coordinación y responsabilidad comunes”.¹ Ante lo cual, una estrategia unilateral resulta excesivamente costosa mientras que la cooperación plantea soluciones más eficaces y duraderas.

Además de estar de acuerdo en las prioridades y metas comunes, la coordinación demanda de los diferentes actores, comprometer los recursos suficientes para su logro. Esto, junto a la necesidad de que posean la capacidad de intervenir para transformar las medidas de

¹ Innerarity, Daniel (2005). “El horizonte cosmopolita”, *Diario El País*, 8 de septiembre, Madrid, p.13.

gobierno en acciones. O sea, que la capacidad de gestión como reflejo de coherencia interna, constituye un factor clave, pero no exclusivo para una mejor intervención de las organizaciones gubernamentales. Igualmente significativa, resulta ser la conectividad externa que llama la atención acerca del modo de relación entre políticos y funcionarios, y, de éstos, con los diferentes grupos sociales; así como, sobre la incidencia que ello tiene en el ciclo completo por el que atraviesan las políticas públicas.

Frente a esto, se precisa incursionar de manera decidida hacia un Estado federal progresivamente coordinado, en al menos tres direcciones. La primera, en cuanto a convertir al “gobierno federal o central” en el espacio donde todas las partes intervienen para decidir en materias de interés común. Evitando con ello el camino de pactar en forma bilateral con el “centro”, desvinculándose de la suerte de las demás partes. La segunda, en cuanto a la articulación multilateral entre gobiernos de igual o distinto nivel. Y, una tercera, encaminada a articular políticamente a la sociedad. La coordinación intergubernamental y la coordinación gobierno-sociedad van de la mano en el proceso federal, siguiendo a Caminal: “...la unidad del demos exige la permanente interacción gubernamental en una constante relación de control entre poderes, pero también de cooperación entre ellos para la adopción e implementación de políticas públicas concurrentes dentro del territorio de la Federación”.² Lo que en suma representa, un modo de hacer política más democrático, solidario y articulado.

Se precisa de un *Estado coordinado* capaz de generar políticas desde una perspectiva de conjunto, necesarias para atender problemas complejos

² Caminal, Miguel (2002). *El federalismo Pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Paidós, Barcelona, p 237.

que a todos nos afectan, y que en atmósferas descentralizadas sólo es posible hacerlo, mediante *políticas de Estado*, en el sentido, no tanto de que sean promovidas o auspiciadas por el gobierno central, como del hecho de que se relacionan con asuntos del interés general que involucran lo mismo a autoridades estatales y locales, que a la sociedad en su conjunto. Es necesario transitar de “políticas del gobierno nacional” hacia “políticas nacionales”.

No se trata de casos simples de políticas, se trata de políticas que deben atender los factores estructurales o causas de fondo, más que las expresiones externas de los mismos. En este punto, es oportuno citar a Subirats, cuando -a propósito de la política medioambiental- alude a las llamadas “políticas de final de cañería” para referirse a aquellas medidas que, desatendiendo las causas de los procesos de polución o contaminación, sólo se preocupan de los efectos y de cómo tratarlos, almacenarlos o confinarlos.³ No es exagerado aplicar ese mismo concepto a otros campos de política, donde prevalecen respuestas epidérmicas que simplifican la complejidad de los problemas atacando sólo las expresiones externas. Se necesitan respuestas que consistan en prevenir, no sólo en reaccionar, basadas no sólo en certezas sino en la precaución y, a menudo, fuera del propio territorio.

No sobra añadir, que la distribución de competencias en el Estado federal implica muchas veces, que las responsabilidades dadas o reservadas a la administración pública central, se relacionen más con el tratamiento de las causas o factores estructurales de los problemas. De modo que los gobiernos de segundo y tercer nivel, se encuentran en la necesidad

³ Cuando este modo de hacer políticas se impone, advierte Subirats: “los problemas de fondo persisten, pero se amortiguan sus efectos, se atenúa el ruido, y se logra seguir un tiempo hasta el próximo estallido”. Ver Subirats Joan, (2005). Políticas de final de cañería, Diario El País, Madrid, 31 de diciembre, p. 10.

de encarar los efectos o síntomas, desprovistos de las competencias e infraestructura necesarios para hacer frente a las verdaderas causas de dichos problemas.

El *Estado coordinado* implica una transformación sustancial de su naturaleza, de lo que significa gobernar. Por eso es que la cuestión del debate actual sobre el federalismo no debiera ser una discusión acerca de competencias. No, como bien advierte Innerarity, el verdadero nudo gordiano en el federalismo de hoy, reside en la posibilidad de transformar la idea de soberanía, algo que representa un reto y una exigencia para todos, aunque suela plantearse casi siempre como una renuncia que deben cumplir otros.⁴ No estaríamos a la altura de los actuales desafíos si redujéramos el debate a un listado de competencias o a una delimitación de ámbitos de soberanía.

Una aproximación a las políticas de Estado

Hoy día son crecientes los pronunciamientos a favor de *políticas de Estado* que permitan hacer frente a los nuevas cuestiones y problemas sociales persistentes que han adoptado formas muy diferentes de las que se producían hace escasamente dos o tres décadas, es algo reconocido de manera creciente por gobiernos, partidos políticos, organismos, instituciones académicas y grupos sociales. A esta clase de políticas se les tiene como la mejor opción para atender las grandes cuestiones sociales, que requieren una respuesta colectiva, de fondo, y coordinada. Que imponen también a los gobiernos, a actuar con una perspectiva transversal. Esto es, a interrelacionarse con mayor intensidad, tanto en

⁴ Innerarity, Daniel (2005). "El poder cooperativo", *Diario El País*, 14 de abril, Madrid, p.13.

lo interno, como *con el entorno*, justamente porque se trata de asuntos que no conciernen a una entidad en lo individual, sino al conjunto de instituciones gubernamentales. Este apartado, se propone aportar algunos elementos para coadyuvar al esclarecimiento de las *políticas de estado* en los sistemas federales.

Como lo señalamos con anterioridad, el tratamiento del tema de las *políticas de Estado*, se encuentra matizado por el asunto de la coordinación, debido a que una de las premisas que sustenta la realización del presente trabajo, es que la viabilidad de las acciones encaminadas a hacer frente a los grandes problemas sociales, en la actualidad, tiene que ver con tres nociones íntimamente relacionadas: transversalidad, intersectorialidad y coordinación.

Queremos reflexionar sobre el tema en tres momentos sucesivos. En primer término, tratar de responder a la pregunta de ¿Qué son las *políticas de estado*? En segundo término, caracterizar los problemas o cuestiones a los que se dirigen esta clase de políticas. Por último, formular una serie de características que éstas deben tener. A lo largo de estos puntos, se plantean algunas observaciones sobre las condiciones operativas que pueden afectar las posibilidades de las *políticas de Estado*.

El concepto

Las *políticas de Estado* representan una manera relativamente nueva y distinta para referirse a la necesidad de un cambio en la manera de gobernar en los sistemas federales hoy día. En muchos sentidos, se les considera como la vía para recuperar o fortalecer la capacidad de respuesta del Estado ante problemas y demandas sociales que se han transformado.

Una definición de *políticas de Estado* por concisa que sea, debe por principio, señalar que éstas, se dirigen a atender los asuntos que interesan a la sociedad en su conjunto, que están sintonizadas con las preocupaciones y urgencias nacionales. Por ello, son políticas de gran calado, que no corresponden sólo al gobierno sino a la sociedad en general. En un sistema federal, de lo que se estaría hablando es de *Políticas de Estado* con mayúsculas, porque, más que ser del gobierno nacional, se trata de “políticas nacionales”, indispensables para atender problemas complejos que afectan a todos. Y que en atmósferas descentralizadas, sólo es posible hacerlo, mediante políticas nacionales, en el sentido, no tanto de que sean promovidas o auspiciadas por el gobierno central, como del hecho de que se relacionan con asuntos del interés general que involucran lo mismo a autoridades estatales y locales, que a la sociedad en su conjunto.

Importa, por tanto, aclarar la relación entre las *políticas de Estado* y programas de gobierno, así como, la necesidad de hacer compatibles unas con otros. Aunque prima la idea de que son cosas diferentes, es preciso establecer que una modalidad de intervención basada en *políticas de Estado*, no sustituye a las políticas de gobierno, más aun las supone e integra; especialmente en un sistema federal que supone un gobierno compartido a partir de la ecuación autogobierno más coordinación, en otras palabras, se trata de una gestión descentralizada pero articulada. Las *políticas de Estado* se materializan a través de programas de más de un gobierno, pero son algo distinto a la suma de los mismos, esto en el sentido, que establecen además relaciones funcionales que sobrepasan los planteamientos institucionales.

Debido a que la relación entre lo local y lo global, pasando por lo

nacional, se ve cada vez más entrelazada, los programas de gobierno son la respuesta local: “los ladrillos de una construcción mayor”. En esta perspectiva, las *políticas de Estado* se hallan en una situación parecida con respecto a las estrategias de la comunidad internacional dirigidas a enfrentar cuestiones globales como el crecimiento mundial, la energía, la gestión de los recursos naturales, el cambio climático, el crimen organizado, el tráfico de armas y el terrorismo. Asuntos cuya gestión no puede limitarse a medidas de ámbito nacional, *so pena* de quedar remitidas a consecuencias irrelevantes, sobre todo, cuando los fenómenos determinantes vienen de lejos. Ninguno de estos problemas puede solucionarse, ni siquiera contenerse de forma unilateral.

Uno de los rasgos de las *políticas de Estado* que merece mención especial, es su carácter transversal. Que consiste en una acción integral que articula la ejecución de múltiples medidas desde diferentes ángulos y niveles distintos; es decir, respuestas de carácter interinstitucional e intersectorial. En un sistema federal, los problemas o asuntos de estado además de ser transversales, al involucrar a distintos ministerios y sectores, son intergubernamentales porque también atañen a las autoridades locales subnacionales y municipales.

La denominación de *políticas de Estado*, se maneja también como una especie de *status* o rango superior que se reserva, o que pueden alcanzar determinadas políticas. Esto último, puede ejemplificarse con aquellos programas sociales de lucha contra la pobreza que surgieron en América Latina, como respuesta a crisis económicas, pero que debido a los efectos negativos prolongados de estas últimas, como el aumento del desempleo y la persistencia de la pobreza, estos se han ido convirtiendo cada vez más en componentes permanentes de la política social. Sin embargo, es claro que a la luz de las nuevas circunstancias, la permanencia de una política no basta, para ser considerada como *política de Estado*.

De modo alguno, se trata de casos simples de políticas, porque se trata de políticas que además deben enfocarse a atacar los factores estructurales o causas de fondo, más que las expresiones externas o coyunturales de los mismos. Son en nuestra consideración, una forma ineludible abordar los problemas colectivos de la sociedad y los objetivos del desarrollo nacional. Deben ser un factor que imprima coherencia a la planeación dentro y entre los diferentes niveles de gobierno.

Pudiera quedar la impresión de que las *políticas de Estado* están dotadas de rasgos propios y que se pueden definir unívocamente. Sin embargo, las ideas sobre estas políticas expresan un tiempo y lugar determinados, siendo ellas mismas su producto, es decir, su concepción no puede analizarse divorciada de sus propias circunstancias sociales. Así, lo que en unos casos se relaciona con esta clase de políticas, podrá variar significativamente en otros. Más aun, no faltarán aquellos, en que sin ser denominadas con dicha categoría, existan políticas que cumplan puntualmente con alguna o mas de las características que aquí se señalan.

Los asuntos de las políticas de Estado

Las *políticas de Estado* están indicadas para atender los grandes problemas, tendencias y procesos que inciden en el desarrollo y el bienestar de la sociedad. Cuestiones que si bien no son nuevas, si lo es la forma con que ahora se presentan. Se trata en muchos casos, de fenómenos persistentes que los gobiernos en su momento, fueron incapaces de prevenir y gestionar de manera adecuada. Los alarmantes datos en el campo social, indican que no hay políticas que respondan de

manera significativa y constante a los problemas sociales, o que si las hay, estas han sido ineficientes. No podemos decir que tenemos *políticas de Estado*, cuando cada unidad de gobierno hace lo que puede y como puede, sin tener ni las competencias ni los recursos necesarios para hacerlo.

Los problemas públicos son ahora más complejos, se han transformado en cuanto a su extensión, intensidad y conectividad. Se trata de una mayor afectación territorial y poblacional, de una acumulación en los efectos, así como, de un aumento significativo en la cantidad de los factores involucrados. El resultado de todo esto, son objetos de política multidimensionales, de escala local y global que no son fáciles de subdividir.

Parece no haber discusión en torno a los grandes temas que deben ser considerados en la agenda de las *políticas de Estado*, sin embargo, previsiblemente las dificultades surgirán al intentar encontrar una definición del problema suficientemente compartida, y tampoco resultará sencillo, formular una política común al respecto. Normalmente se está de acuerdo en el qué, el problema es el cómo. Los grupos políticos en el gobierno y en la oposición, tienen visiones distintas sobre los problemas cruciales de un país, y seguramente habrán de manifestarse. Pero a pesar de las discrepancias, las *políticas de Estado* deberán tomar en consideración, algunas características que derivan de la naturaleza compleja del tipo de los problemas o cuestiones que buscan resolver.

Asuntos transversales

La transversalidad es uno de los factores determinantes en la complejidad de los asuntos públicos actuales, y opera en sentido geográfico, funcional

y temporal. En el primer caso, porque desbordan las fronteras territoriales; en el segundo, porque involucran a los distintos sectores de la actividad pública; y en el tercero, porque los problemas propios de la época, que están surgiendo o que se han agudizado, ya no pueden resolverse en un sólo ciclo de gobierno. Pero en un sistema federal la transversalidad se produce también en el plano intergubernamental.

Así, una de las consecuencias directas de la naturaleza transversal de los problemas públicos, es la disminución del umbral de la acción unilateral y la ampliación de los ámbitos de decisión común. Los fenómenos sociales crean su propia geografía ignorando las fronteras político-administrativas existentes. Los mapas de los distintos problemas públicos se añaden y se superponen creando un complejo diseño cartográfico. Lo cual, plantea un desafío a las administraciones que tradicionalmente maniobran de acuerdo con una visión sectorizada e unilateral. Se hace frente a problemas de gran complejidad con estructuras de gobierno y un repertorio de medidas obsoletos en muchos sentidos.

Otra de las causas de la transversalidad en la gestión pública, reside en el surgimiento de nuevos sujetos de la política social que plantean una atención orientada a la atención de sus necesidades específicas en todas las áreas, lo que obliga a superar la acción segmentada o sectorial de los gobiernos y sus organizaciones. Situación que demanda de las instituciones un trabajo más relacional, obligándolas a enfocarse en la diversidad de los vínculos de trabajo entre ellas; y que tengan claridad de cómo se relacionan con otras entidades como parte de un sistema a diferentes escalas.

En este punto conviene citar a Joan Prats, quien señala que la mayoría de los grandes bienes públicos de nuestro tiempo se hacen interdepartamentales o transversales. Ni la seguridad ciudadana, ni la

calidad de la educación pública, ni la prevención de la salud, ni la gestión inmigratoria, ni el fomento de la competitividad, entre muchos otros, son ya bienes públicos o intereses generales cuya realización dependa de un solo ministerio o departamento.

Todo esto se traduce en un auténtico desafío a las estructuras de gobierno basadas en una división tradicional del trabajo sectorializada, jerarquizada y segmentada en niveles. Requiere a decir de Kliksberg, un replanteo de fondo de los abordajes con que habitualmente se han encarado los problemas sociales: *“Los resultados limitados de muchas políticas hasta ahora aplicadas están indicando insuficiencias severas en los marcos conceptuales en los que se apoyan”*.⁵

Asuntos multifactoriales

Otra de las vertientes que explican la compleja naturaleza de los asuntos con los que deben lidiar los gobiernos en la actualidad, son las numerosas variables que se encuentran involucradas. La naturaleza multidimensional de los problemas no puede estar mejor ilustrada que con la pobreza. En general, porque no se es pobre sólo por una característica, en una única forma o aisladamente del grupo al que se pertenece. Las políticas tendientes a superar la pobreza deben asumir un carácter multidimensional, lo que significa complementar diversas acciones de acuerdo con las distintas causas, proveer los servicios o protecciones a grupos con características comunes, y potenciar las externalidades. En muchos sentidos de lo que

⁵ Kliksberg, Bernardo (1997). “¿Cómo enfrentar los déficits sociales de América Latina? Acerca de mitos, ideas renovadoras, y el papel de la cultura” *Cuadernos de Ciencias Sociales*, No. 102, Programa Costa Rica –FLACSO.

se trata es de buscar efectos combinados.

La creciente “convergencia de desventajas”, expresada en indicadores sociales estrechamente conectados entre sí, demanda el replanteamiento de los referentes que tradicionalmente han regido la acción pública. La naturaleza de los diversos problemas a ser atendidos, cada vez más, pone en entredicho las estructuras y compartimentos convencionales existentes en las administraciones públicas. Es necesaria una acción interministerial e intergubernamental flexible, para responder en mejores condiciones a las necesidades de grupos indígenas, mujeres, inmigrantes, personas de la tercera edad, jóvenes y población en condiciones de pobreza, entre otros. O bien, cuestiones como la degradación de los ecosistemas, contaminación ambiental, delincuencia organizada, destrucción de recursos naturales, urbanización y metropolización, asuntos cuya resolución, pasa por adoptar medidas desde una perspectiva interinstitucional.

Asuntos interconectados

En el mundo contemporáneo los estados y sus gobiernos se ven inmersos en un tejido incontrolable de relaciones y dependencias recíprocas. Los acontecimientos de los últimos años han llevado a las sociedades a enfrentar nuevas realidades, los gobiernos enfrentan ahora nuevos desafíos. Se trata sin duda, de un mundo más interdependiente donde es necesario identificar las correlaciones. En tales circunstancias, las *políticas de Estado* tienen que ver con problemas que en un mundo globalizado son ocasionados por factores e incluso decisiones que se adoptan en lugares cada vez más alejados. Que no se pueden comprender ni atender dentro de los respectivos ámbitos de competencia.

Se trata de fenómenos cuyas causas, se vinculan a procesos que ocurren en puntos alejados del lugar donde estos se manifiestan, cuya resolución, por tanto, tampoco depende sólo de decisiones adoptadas exclusivamente dentro de cada ámbito de gobierno. Por ejemplo, a escala internacional, el fenómeno del desempleo asociado a la deslocalización mediante la cual, las grandes empresas –generalmente multinacionales–deciden trasladar los centros de trabajo de un lugar a otro, buscando condiciones que les permitan reducir costos y mantener niveles competitivos. O el problema de la migración, en el que los gobiernos tienen que actuar más allá de sus fronteras. Como crear empleos en los países de donde proceden los emigrantes, que expulsan a sus poblaciones. Se trata de realidades interconectadas que adquieren cada vez mayor presencia en un mundo que se vuelve más interdependiente a distintas escalas: local, regional, nacional y global.

Con respecto al plano internacional, resulta ilustrativa la intervención de Tony Blair ante el pleno de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo Sudáfrica, en la que participaron jefes de Estado y de Gobierno de 191 países. Al centrar su discurso en la interdependencia y abogando por que el protocolo de Kioto debería ser ratificado por todos los países, afirmó que la característica clave del mundo actual es la interdependencia, a la que definió como: “*Your problem becomes our problem*”.⁶

Los problemas públicos de un sector frecuentemente afectan a problemas de otras áreas de actividad. En este sentido, los problemas públicos no son independientes, son parte de un entramado, por lo que

⁶ BBC (2002). *World Service*, Londres, 2 de septiembre.

difícilmente pueden ser resueltos usando un enfoque analítico que separe los problemas en diversos elementos o partes, ya que difícilmente un problema puede ser definido y resuelto independientemente de otros. Un sistema de problemas interdependientes requiere un enfoque holístico, es decir, una perspectiva que vea a los problemas inseparables y no medibles de forma separada del resto del sistema de problemas del que forman parte.

Se trata de fenómenos entrelazados a través de innumerables circuitos que ponen en comunicación todas las partes. Situación que da a ciertos factores un poder inmenso para influir en el funcionamiento o comportamiento del resto de las partes de un sistema. A lo anterior hay que añadir que en un entorno ya no sólo globalizado sino donde las causas de los fenómenos sociales están relacionadas entre sí, movimientos que escapan al control de los gobiernos, añadiendo un factor de interdependencia y vulnerabilidad. Frente a la extensión de las conexiones las administraciones no pueden permanecer inconexas.

Asuntos comunes

Otro de los rasgos distintivos de los problemas o cuestiones que los gobiernos deben afrontar de manera creciente, es la naturaleza y responsabilidad compartida de los mismos. Asuntos que no siendo privativos de alguno, afectan o se extienden a varios de ellos. Su origen se debe a una mezcla de circunstancias geográficas y de interdependencia entre las que podemos enunciar los siguientes:

- Asuntos derivados de la vecindad geográfica, que afectan a comunidades contiguas. En esta categoría se encuentran los llamados

- problemas limítrofes o transfronterizos.
- Problemas que abarcan extensiones territoriales más amplias. Que afectan porciones significativas e incluso a la totalidad de las poblaciones pertenecientes a distintas jurisdicciones. Se trata por ello de asuntos comunes de carácter regional.
 - Cuestiones que involucran a uno o más gobiernos que, sin ser necesariamente fronterizos o pertenecer a la misma región, se ven afectados por la decisión adoptada por un gobierno ubicado en otro lugar o región.
 - Problemas entre gobiernos que no comparten fronteras territoriales, pero que forman parte de relaciones de interdependencia en torno al uso y explotación de determinados recursos naturales como la energía o el agua, por ejemplo.
 - Situaciones donde las jurisdicciones pertenecen a una región geográfica cuya asociación es necesaria para prevenir y enfrentar catástrofes naturales.
 - Cuestiones derivadas de la pertenencia de los gobiernos a comunidades políticas más amplias, que les obliga a asumir nuevos compromisos así como a participar en la resolución de problemas que afectan al conjunto, o a uno de los miembros de dicha asociación.

Propiedad de las políticas de Estado

Esta sección presenta las características de las *políticas de Estado* acordes a las reflexiones contenidas en los apartados anteriores y a los desafíos inherentes a los problemas o cuestiones sociales a que han de dar respuesta. La complejidad que acompaña tanto a las políticas sociales como a su objeto. Las características que se espera posean las *políticas de Estado* derivan del tipo de problemas o cuestiones que buscan resolver. Se trata de fenómenos con efectos que ignoran y trascienden

los límites administrativos y las fronteras políticas; que por ello, reclaman una toma de decisiones adoptadas desde una perspectiva acorde a su naturaleza compleja.

No existe por supuesto, un modelo único de *políticas de Estado*, en muchos sentidos, las políticas son contingentes en el sentido de que constituyen respuestas determinadas por las condiciones o circunstancias inherentes a cada país. Lo que podría funcionar en un lugar y tiempo determinados podría no hacerlo en un lugar diferente, o inclusive en el mismo lugar pero en tiempo distinto.

Sin embargo, tomando en consideración que el camino para la acción está determinado por el propio carácter del problema, es posible identificar una serie de características básicas de las *políticas de Estado* sin que ello signifique que sean las únicas: multisectoriales, intergubernamentales, con visión de futuro y de largo plazo, sistémicas, anticíclicas, orientadas hacia los ciudadanos, de tratamiento general y focalizado, dirigidas a los factores estructurales, social y democráticamente construidas, viables financieramente, y descentralizadas.

En modo alguno, los atributos que a continuación se bosquejan, pretenden ser exhaustivos o excluyentes, en el sentido de que aludan a rasgos claramente diferenciados; más aun, se podría decir que reflejan elementos o situaciones estrechamente relacionadas con importantes traslapes, impactos e incidencias mutuas.

Intersectoriales

La naturaleza transversal de los grandes temas sociales reside en

que no son cuestiones que incumban exclusivamente a un sector o nivel de gobierno. Ello plantea respuestas en dos niveles: intra e intergubernamental. En el primer caso, se concreta a través de políticas multisectoriales basadas en la conjunción de esfuerzos, conocimientos y recursos de diversas dependencias y entidades de un gobierno. En el segundo, conllevan además, la coordinación entre instituciones de gobiernos distintos, de igual o diferente nivel. La “intersectorialidad” e “intergubernamentalidad”, son modalidades de respuesta cada vez más frecuentes de la administración pública en un entorno complejo, pero también una manifestación de la propia complejidad interna.

La mayoría de las grandes cuestiones sociales de nuestro tiempo, se han hecho transversales; debido a que su atención no depende de un solo ministerio o departamento, sino que “caen” en una zona de jurisdicciones mezcladas. Los actuales fenómenos están creando mapas que se sobreponen o desbordan las divisiones político-administrativas dando lugar a un complejo diseño cartográfico para la acción pública. Situación que presiona la capacidad de gestión de los gobiernos, tradicionalmente compartimentalizada.

Se requiere de este modo, que las *políticas de Estado* actúen transversalmente, alineadas a la lógica de los actuales problemas sociales. Ante la transversalidad se precisa una respuesta multisectorial. Este primer atributo se vincula con un cambio de orientación del quehacer gubernamental, reflejo de asuntos cuya atención no corresponde exclusivamente a una institución, sector o nivel de gobierno, sino a una combinación de ellos.

Cuando un asunto se concibe como transversal, este se trata de un tema que influencia la agenda de virtualmente todas las áreas de política y los

dominios de las diferentes esferas de gobierno. Son temas en los que gran cantidad de instituciones se ven implicadas.

El tema del Agua, por citar un ejemplo, forma parte de este tipo de cuestiones, ya que es fundamental e irremplazable para los humanos y sus actividades, se trata sin lugar a dudas de un asunto social fundamental. Esto significa que la política del agua es un tema intersectorial, *cross-sectoral*, directa e indirectamente, afectando y afectado por casi todas las otras políticas sectoriales como agricultura, desarrollo urbano, salud, desarrollo rural, vivienda, y desarrollo económico.

La atención centrada en grupos sociales, es otro determinante de la necesidad de una actuación transversal, que puede tener lugar a través de instituciones *ad hoc* que tienen como propósito atender a segmentos específicos de la población tales como los niños, las mujeres, los jóvenes, los adultos y los pueblos indígenas, entre otros. En este sentido, las políticas transversales deben enfocarse a las necesidades de un colectivo en todas las áreas.

La acción transversal de las políticas, puede ejemplificarse con el principio *gender mainstreaming*. Concepto acuñado inicialmente en 1985 en el seno de la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer en Nairobi, pero que adquiere formalidad hasta 1995, en la Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer de 1995 en Beijing. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas lo definió entonces, como:

El proceso de asegurar las implicaciones para la mujer y el hombre de cualquier acción planeada, incluidos la legislación, las políticas y los programas, en todas las áreas y niveles. Se trata de una estrategia que busca poner a las mujeres y los hombres en el centro del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas política, económica y social. Para que estos se beneficien

*igualmente y no perpetuar la inequidad. El fin último, es lograr la igualdad de género.*⁷

En otras palabras, los gobiernos tienen que tomar en cuenta en todos los ámbitos y niveles de la administración del Estado, los efectos que tienen sus políticas para las mujeres y los hombres y de que manera las medidas programadas, busquen la igualdad de género. De manera que la perspectiva de igualdad de género, se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por todos los actores involucrados en la adopción de medidas en esta materia.

Se requiere desarrollar políticas sectoriales e intersectoriales que aborden de forma comprehensiva e integrada los problemas o cuestiones sociales, desarrollando acciones orientadas a incidir en factores internos y externos. Las distintas manifestaciones de los problemas sociales exigen que las políticas y programas públicos se complementen entre sí. Frente a esta transversalidad las desconexiones entre los gobiernos y sus organizaciones tienen graves consecuencias.

La interacción entre distintos sectores de la administración pública en el área social, obedece al diseño y formulación de políticas que buscan dar una atención integral a las múltiples formas de la pobreza y el rezago, la naturaleza multifactorial de las problemáticas en esta área, demanda políticas que tomen en cuenta su origen naturaleza estructural. Una actuación aislada y focalizada sobre un determinado factor, puede reducir significativamente las posibilidades de incidir en ellas, a la vez que aumenta el riesgo de un uso ineficiente de los recursos públicos. La “convergencia de las desventajas” que se manifiesta a través de indicadores estrechamente relacionados, precisa de políticas que se sustenten en

⁷ United Nations, (1997), *Report of the Economic and Social Council for 1997*. A/52/3.18 September.

la participación de dos o más sectores de la actividad gubernamental, donde la coordinación, constituye un elemento indispensable para poder articular la intervención de diversas instancias. De este modo, aunque la coordinación de una política recaiga formalmente en uno de los ministerios involucrados, su ejecución es posible sólo con la intervención de numerosas organizaciones pertenecientes a diferentes sectores.

Kliksberg trata el tema, cuando se refiere a la necesidad de una gerencia interorganizacional de los programas sociales, desde la cual las políticas públicas deberían ajustarse a las causas estructurales de la pobreza para poder realmente impactarla. Refiriéndose a la educación, considera que los programas con más impacto en reducir la deserción en primaria no son nunca programas que se limitan a un enfoque puramente de “educación”, a actuar sólo en el aula, sino que se combinan con acciones sobre los grupos familiares, los niveles de nutrición, y otras dimensiones: “Los programas más útiles en salud preventiva son a su vez los que actúan con un enfoque que no es solo médico, sino incorporan activamente variables educativas, culturales, psicológico-sociales”.⁸ En el entendido de que la acción multisectorial aumenta las posibilidades de atender integralmente los factores que inciden en el desarrollo social, los programas gubernamentales que se apoyan en esta fórmula son una estrategia recurrente.

La efectiva implementación de cualquier política intersectorial requiere sin embargo, que un proceso cooperativo de gobierno haya sido establecido, y no sólo considerarlo como un principio más. Uno de los más importantes pasos para avanzar hacia un gobierno cooperativo es la identificación

⁸ Kliksberg, Bernardo (1997), Op. Cit.

y acuerdo, por todos los sectores relevantes y afectados, sobre los objetivos primarios. Esto debe ser seguido por el desarrollo de programas coordinados que puedan efectivamente lograr esos objetivos.

Por otra parte resulta de primordial importancia la adopción de políticas con un enfoque basado en los Derechos Humanos donde la ciudadanía tenga un lugar prominente, como principal elemento rector en el plano jurídico, ético y social, siendo imprescindible y prioritario superar el viejo enfoque de las políticas centrado en las carencias y necesidades para pasar a otro basado en los Derechos. Lo que impone cambios sustanciales en el orden estructural de las *políticas de Estado*. Como parte de este proceso, es importante que se vean a las personas y colectivos sociales en su dimensión plena y hacerles sujetos participes en la formulación de políticas y no únicamente como objetos de las mismas.

Intergubernamentales

Como se dijo antes, la naturaleza transversal de los problemas plantea respuestas en dos niveles: *intra* e intergubernamental. En el primer caso, a través de políticas multisectoriales; en el segundo, vía la coordinación entre instituciones de gobiernos distintos de igual o diferente nivel.

El tema de las relaciones intergubernamentales ha venido adquiriendo cada vez mayor importancia. De forma inexorable, iniciativas públicas de escala nacional deben ser implementadas a través del involucramiento de numerosas organizaciones de distintos órdenes de gobierno con lo que una importante proporción de programas son en realidad resultado de los esfuerzos a este nivel. El papel crucial de la gestión de importantes programas federales ha sido reconocido por especialistas quienes generalmente dan énfasis a la gestión intergubernamental. Aunque esto

no significa que la gestión de esta clase lo es todo, constituye sin duda uno de los factores críticos.

La coordinación intergubernamental es una cuestión propia de los sistemas federales donde cada nivel de gobierno esta encargado de responsabilidades y poderes diferentes. Si bien en un sistema de esta clase, la asignación de atribuciones a los distintos órdenes de gobierno se realiza, por un lado, en forma de exclusividad, por el otro, adquieren relevancia los ámbitos en los que la coordinación resulta imprescindible en la ejecución de un gran número de políticas o programas, más aun en el caso de las *políticas de Estado*.

El “ensamble” de las *políticas de Estado* en la esfera intergubernamental se verá afectada por importantes diferencias en la capacidad institucional a nivel local para enfrentar lo que la descentralización implica, entre ellas la falta de una homologación organizacional. No nos referimos a la existencia de una administración diferenciada con las variaciones esperadas que en un sistema federal serían de lo más lógico, sino más bien, a la ausencia de ciertas especificaciones y capacidades mínimas para asegurar el curso de estas políticas. Las administraciones a nivel local, se encuentran lejos de ser aparatos homogéneos, lo que en la práctica origina importantes dificultades, tanto en la coordinación entre las autoridades federales y estatales, como al interior de las propias entidades federativas.

En suma, el desarrollo de las *políticas de Estado* enfrentará en el escenario intergubernamental problemas derivados no sólo de la falta de sintonización entre niveles de gestión, sino de la falta de capacidad en el ámbito local. Trabas de orden político, financiero, y organizacional afectan el *desdoblamiento* de este tipo de políticas en las entidades federativas. Las condiciones mencionadas, harán que las acciones

comprendidas en las políticas de Estado sigan trayectorias donde su gestión y más aun su articulación, serán muy complicados. Semejantes circunstancias son terreno fértil de tentativas de recentralización o suplantación de funciones que en aras de la eficacia, pueden llevar a la postre a nuevos rezagos en la capacidad de gobierno en el ámbito local.

Visión de futuro

Los horizontes de tiempo de las *políticas de estado* casi nunca van a coincidir con los ciclos gubernamentales, porque las cuestiones a las que dichas políticas se dirigen, tienen cronologías distintas. Así, una segunda característica de esta clase de políticas, se refiere a su horizonte temporal, no sólo a su permanencia en el tiempo, sino además en el sentido de saber hacia dónde se quiere llegar: se precisa pensar en lo que se tiene, en lo deseado, en lo posible y en lo probable. Juan Ramón de la Fuente, Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, al insistir en la necesidad de que se adopten *políticas de estado* en su país, señala: “*Urgen en México políticas de Estado; políticas que nos permitan imaginar al país a mediano y largo plazo, políticas que nos saquen de la coyuntura y la inmediatez que no trascienden*”.⁹

Por su parte, José Luis Coraggio, afirma que además de diagnósticos sobre las distintas cuestiones sociales, hace falta también formular pronósticos. En su opinión, no se puede pensar en una agenda del futuro sin preguntarnos hacia dónde van las cosas si no hacemos algo distinto de lo que venimos haciendo. A modo de ejemplo, agrega que “...será muy distinto lo que podemos pensar como vía de acción si creemos que la economía -del país o de la ciudad- va a recuperarse, que esa economía que

⁹ Galán José (2004). *Diario La Jornada*, México, 13 de agosto, pp. 1-3.

hoy está en crisis va a recuperarse, va a volver a integrar a los ciudadanos a través del trabajo, que si no creemos eso. Uno u otro pronóstico nos dan un horizonte y un tiempo muy distintos para pensar la acción".¹⁰ Frente a escenarios muy complicados en el campo social, la visión de futuro desde la cual se piensen las estrategias, no puede ser únicamente la de tratar de aguantar hasta que pare la crisis, porque entonces no habría recuperación de las condiciones de vida a la vista.

Por ende, se requieren políticas formuladas con base en un pensamiento estratégico que determinen el punto de partida, la visión, las metas, las estrategias, y las condiciones o factores de éxito en cada caso. Ello implicará considerables esfuerzos de planeación que no son muy habituales, puesto que no nos hemos destacado por tener una gran visión de futuro. Más bien ha primado un sentido del corto plazo. Supone pasar de una visión ideológica, de partido, de corto plazo, a una visión compartida de estado, a una visión de futuro.

Otro elemento de las *políticas de Estado*, se refiere a su permanencia en el tiempo, en todo caso, hasta su culminación. Los resultados de las políticas pueden tomar diversos periodos. Las medidas pueden ser de efecto inmediato cuando no requieren de un periodo de maduración para dar resultados. O de largo plazo, cuando demandan largos periodos de tiempo para alcanzar sus objetivos. El largo plazo que de manera unánime se asocia con las *políticas de Estado*, tiene que ver no sólo con la compleja magnitud de la situación o problema sobre el que se busca incidir, sino también porque involucra ciclos de larga maduración. Por eso es que pueden abarcar diversos periodos de gobierno.

¹⁰ Coraggio, José Luis (2002). "Sobre 10 falsas opciones y las cuestiones transversales que enfrentan las ONGDs de acción en el ámbito urbano", ponencia presentada en el *Seminario Mitos y Realidades sobre la Inclusión Social, Participación Ciudadana y Desarrollo Local*, Programa Urbano NOVIB, SEHAS, Córdoba.

No se trata por tanto, de políticas coyunturales o acotadas a la duración de los periodos gubernamentales, sino de políticas de “gran aliento”. Por lo que optar por la ruta de *políticas de estado*, es elegir en la mayoría de los casos, políticas que rendirán beneficios de largo plazo, y que en la mayoría de los casos, deben desarrollarse más allá de un ciclo gubernamental.

Aunque esencialmente se trata de políticas con horizontes de tiempo amplios, las políticas de Estado necesitan de combinar estrategias de mediano y largo plazo con las de corto plazo, pero en cualquier caso las primeras servirán para enmarcar y orientar las decisiones que se tomen para atender a lo urgente. Como por ejemplo, el caso de aquellas que orientadas a la formación de capital humano y la superación de limitaciones y costos para participar en la actividad económica que toman mucho tiempo en dar sus frutos, precisan de brindar a las personas asistencia de corto plazo encaminada a protegerlas contra los *shocks* transitorios y las causas permanentes de la pobreza, por ejemplo.

En materia de desastres naturales, a la exigencia de la coordinación se añade la necesidad de reacciones rápidas y una eficacia al coordinar recursos federales de los estados y los municipios. Desafortunadamente las catástrofes de la naturaleza, como recientemente lo hizo el huracán Katrina, ponen en evidencia justamente lo contrario. Estos eventos revelan frecuentemente la respuesta en cámara lenta de los organismos diseñados para respuestas rápidas y la inoperancia al coordinar los recursos federales con los estatales y los municipales.

Anticíclicas

Muy relacionado con el punto anterior, se encuentra el atributo estabilidad, referido no tanto a su dimensión temporal, como a la necesidad de evitar

cambios bruscos en sus objetivos y formulación derivados de los cambios de gobierno. La estabilidad que se reclama de las políticas de Estado, conlleva establecer parámetros que eviten marcadas alteraciones de rumbo en función de quien gobierna. Las *políticas de Estado* no deben estar sometidas a los cambios de administración o a la indiferencia de los altos funcionarios de turno.

Uno de los mayores desafíos que se presentan por estos días a las sociedades es el de ser capaces de acordar políticas públicas que puedan desarrollarse más allá de una gestión de gobierno: esto es definir políticas de Estado. Las políticas lamentablemente, suelen ser afectadas por los cambios de gobierno, por ello, debe preverse la adopción de políticas de Estado que garanticen la continuidad de los procesos, fortaleciéndose además, con la asignación de recursos técnicos, económicos necesarios para su ejecución.

La adopción de políticas de Estado implicará tomar las previsiones y establecer mecanismos que permitan resguardar las metas sustantivas de los vaivenes gubernamentales o económicos; la propiedad anticíclica de las políticas reclama una alta capacidad de previsión. Los objetivos sociales que se les atribuyen, impone que se asuman políticas impermeables a las presiones interesadas, por poderosas que sean, provengan de donde provengan. Implicaría tomar las medidas para restarles vulnerabilidad.

Al atender problemas o cuestiones de magnitudes y naturaleza compleja las *políticas de Estado* muy probablemente deben extenderse durante el periodo de gobierno en que se impulsan. Lo que en un país federal significa que la temporalidad de estas políticas conlleva no sólo más de una administración central sino también a nivel subnacional; y otros más, a nivel municipal donde la duración de los mandatos suele ser menor.

En adición a ello, se encuentra el riesgo de los “desfases” múltiples debido a la falta de coincidencia entre los tiempos de inicio y fin de las administraciones en sus distintos niveles. Lo cual, es fuente importante de incoherencias entre la planeación nacional y la local. Cabe citar el caso de México donde sólo cinco periodos de gobierno de las 32 entidades que componen la federación, empatan con el periodo de la administración central, presentándose en la mayoría de los casos, un desfase de 1 a tres años con respecto a dicha administración; por no hablar de los municipios donde la duración de los ciclos de gobierno es únicamente de tres años. La situación referida en el Cuadro 1, debería llevar a preguntarnos acerca de las implicaciones que ello tiene, en términos de la planeación en general del país, de las propias entidades federativas.

Tratamiento general y focalizado

Las *políticas de Estado* son necesariamente, planteamientos de amplio espectro, por lo que tienen que ser guiadas por un análisis global de la situación o problema sobre el que se busca intervenir. De esta manera pueden combinar acciones dirigidas al todo, con acciones focalizadas dirigidas a ciertas causas o expresiones de los fenómenos. Hay que contar con estrategias especiales para aquellas regiones o lugares que presentan problemas de mucha mayor complejidad que el término medio; casos donde no es suficiente el tratamiento que opera para el conjunto. Esas estrategias exigirán acuerdos políticos excepcionales, medidas de apoyo especiales dirigidas en sentido distinto de los que se otorgan al resto de los casos.

El carácter global de las políticas de estado no se refiere sólo al nivel de generalidad sino también a una visión comprensiva que toma en consideración los factores políticos, económicos y sociales en la

generación de líneas específicas de acción, lo que responde a la exigencia de conseguir resultados diferenciados, en situaciones distintas.

Cuadro 1: Procedencia política y periodos de gobierno a nivel federal y por entidad federativa: 2001 - 2012

	2001 - 2006					2007 - 2012					2013 - 2018							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gobierno Federal																		
Aguascalientes																		
Baja California					PAN													
Baja California Sur																		
Campeche																		
Coahuila																		
Colima																		
Chiapas																		
Chihuahua																		
Distrito Federal																		
Durango																		
Guanajuato																		
Guerrero																		
Hidalgo																		
Jalisco																		
México																		
Michoacán																		
Morelos																		
Nayarit																		
Nuevo León																		
Oaxaca																		
Puebla																		
Querétaro																		
Quintana Roo																		
San Luis Potosí																		
Sinaloa																		
Sonora																		
Tabasco																		
Tamaulipas																		
Tlaxcala																		
Veracruz																		
Yucatán																		
Zacatecas																		

Fuente: Elaboración propia.

La gestión de los sistemas educativos ofrece un buen ejemplo del atributo planteado. Por ser el mantenimiento del equilibrio del sistema educativo nacional una tarea consustancial al carácter regulador de la autoridad central, la detección de fallas sistémicas debe inducir a esta instancia al establecimiento de mecanismos de corrección, ocupando la función compensatoria un papel determinante. Asociada a la planeación y evaluación generales, la corrección de los desequilibrios del sistema educativo, encuentra su justificación en la necesidad de ofrecer igualdad de oportunidades a través de políticas compensatorias que permitan, desde una perspectiva global, canalizar recursos en donde más se necesitan.

Considerando que se trata de un problema estructural, la acción sobre los desequilibrios educativos debe concebirse en primer término como responsabilidad del gobierno nacional, que debe articularse transversalmente con otras acciones de política social y económica como salud, vivienda, nutrición y trabajo.

Pero importa señalar también, que si bien el crecimiento cuantitativo del sistema educativo nacional se llevó a cabo de manera centralizada, la viabilidad de las políticas enfocadas a mejorar la calidad, se conciben ahora sólo a partir de una mayor autonomía de las distintas administraciones educativas. De esta forma, la descentralización emerge como condición y componente esencial de las acciones de tipo compensatorio.

En un estudio sobre la descentralización educativa, Winkler plantea la necesidad de que prevalezca como rol de los gobiernos centrales, el asegurar un acceso equitativo a los niños de todo el país y proporcionar asistencia financiera con el fin de igualar o compensar las diferencias educativas entre las distintas comunidades.

En la misma línea, Hans Weiler observa que, respecto de la autoridad distributiva del Estado, existen argumentos a favor de su centralización, ya que se supone que la asignación centralizada de recursos:

- Promueve la igualdad, reduciendo cualquier disparidad de recursos que pueda existir entre las diferentes partes del país, y
- Aumenta la eficacia al desarrollar economías a escala y permitir una mayor movilidad de los recursos allá donde sean más necesarios.¹¹

De esta manera, frente a las perspectivas de la descentralización y de la persistencia de factores que determinan las desigualdades y desequilibrios en los sistemas educativos, el Estado que fue capaz en el pasado de expandir la tarea educativa en todo el país, debe serlo ahora para superar las desigualdades.

En este contexto, se reconocen para la autoridad educativa central funciones de nuevo tipo en la realización efectiva de las políticas de calidad y equidad, destacando las de asistencia técnico pedagógica, la focalización y discriminación positiva para el mejoramiento de la equidad, el diseño de políticas globales, la evaluación y el monitoreo del sistema educativo en su conjunto.

Al referirse a las políticas compensatorias, Cristian Cox apunta que en las condiciones actuales, éstas deberán poner énfasis por un lado, en la focalización, es decir, privilegiar a los grupos en situación de mayor precariedad o abandono educativo, y por otro, en una discriminación

¹¹ Weiler, Hans (1996). "Enfoques comparados en descentralización educativa", en Pereyra Miguel y Jesús García Minguéz (compiladores), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Pomares-Corredor, Barcelona, pp. 213-214.

positiva que permita ofrecer insumos y procesos educativos diferenciados para obtener resultados comparables entre grupos diversos independientemente de sus orígenes socioculturales.¹²

La función compensatoria del gobierno central, por su carácter global, debe focalizar su atención en la superación de las desigualdades sociales bajo la perspectiva de desequilibrios o desigualdades primordialmente regionales, donde la región puede situarse entre el nivel local y el nivel nacional. En este orden de ideas, la acción compensatoria a este nivel, no puede tener otro propósito que la atención de los desequilibrios regionales en el marco de los objetivos de una política nacional de educación.

No obstante, la efectividad de las políticas compensatorias en un sistema educativo descentralizado, donde las autoridades locales son las responsables directas de la mayoría de los servicios que operan en sus territorios, requiere de una desagregación de los enfoques y niveles de intervención. Por tanto, del enfoque regional, tiene que descenderse a una delimitación espacial más precisa, donde la intervención del gobierno nacional debe complementarse y articularse con la actuación de las distintas administraciones educativas locales.

Dirigidas a atender los factores estructurales

Otro atributo de las *políticas de Estado*, deberá ser el de ofrecer respuestas de fondo, que actúen sobre las causas o factores determinantes de los grandes problemas sociales. Entre las causas involucradas en un problema o fenómeno social, es posible distinguir diferentes niveles: el nivel de las estructuras o causas estructurales, el nivel de la coyuntura o causas

¹² Cox, Cristian (1994). *Las políticas de los años noventa para el sistema escolar*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, pp. 21-24.

coyunturales, y el nivel de las eventualidades o causas superficiales. Las primeras son las más importantes porque aluden a las estructuras sociales en las que se fundamenta el desarrollo de la sociedad. Las causas estructurales son muy variadas, van desde factores económicos o sociales a factores culturales, y con frecuencia, la combinación de todos ellos. Constituyen también las razones más profundas, con mayor permanencia y las menos inmediatas; además de ser producto de un desarrollo histórico.

En este sentido, las causas que han dado origen a los problemas sociales les corresponde una temporalidad: las causas coyunturales se consideran de corto y mediano plazo; las causas estructurales, de largo plazo.

En las grandes cuestiones sociales se mezclan factores estructurales y coyunturales. En la mayoría de los casos, son la expresión de una serie de factores políticos, sociales, económicos y culturales, acumulados y estrechamente relacionados. Por lo que únicamente pueden explicarse por la combinación, yuxtaposición y retroalimentación de efectos acumulados históricamente y no resueltos, así como por la aparición de otros nuevos. Teniendo en mente la situación del desempleo en Argentina, José Luis Coraggio, advierte que por más urgentes que sean los problemas, no se puede prescindir de una estrategia de tipo estructural, que oriente las decisiones que se toman para atender la emergencia. Con pronósticos, que según datos de la Organización Internacional del Trabajo, dicen que si dicho país, creciera durante diez años al 5% anual -algo difícil de creer- y si se redujera la tasa de crecimiento demográfico, dentro de diez años todavía se tendría una tasa urbana de desempleo abierto del 11%. O en cambio, si sólo se creciera en 25% promedio y se mantienen las actuales tendencias demográficas, la tasa urbana de desempleo abierto llegaría al 27%.¹³

¹³ Coraggio, José Luis (2002), op. cit., pp. 3-4.

Todo ello, sin hablar de la calidad del empleo ni de los vaivenes y conflictos sociales que con toda seguridad sucederán en el ínterin. Ambos escenarios confirman la necesidad de una estrategia de mediano y largo plazo, que vayan al fondo de los problemas. No se puede pensar que con cambios cosméticos se va a resolver esta cuestión social, se requiere diseñar intervenciones cada vez más complejas, que actúen a nivel de las estructuras.

De ello, se desprende que una *política de Estado* ha de poder distinguir los síntomas de las causas, que son muchas veces sólo la punta del iceberg de fenómenos de larga duración que han marcado el desarrollo social durante algunas décadas y que en la actualidad, viven momentos álgidos. Es preciso ir más allá de las causas eventuales o coyunturales que dan visibilidad a una situación y enfocarse a las razones estructurales que están en el fondo de las mismas.

Social y democráticamente construidas

Toda política pública es una hipótesis causal dado que establece un problema, determina quiénes son los causantes del mismo, y busca modificar las conductas o situaciones que aparentemente lo generan. Evidentemente, no todos los actores o intereses que están implicados en la situación tienen por qué compartir ni esa definición del problema, ni las soluciones que se instrumenten, pero la política debe partir del grado de legitimación suficiente para que permita su posterior puesta en práctica.¹⁴

¹⁴ Subirats, Joan (2006). "Inmigración: ni problema ni política", *Diario El País*, Madrid, 07 de Septiembre.

Un factor común en las diferentes percepciones sobre la *política de Estado*, es que atienden un objetivo común que comparte toda la sociedad en su generalidad, todas las fuerzas políticas y las organizaciones sociales. Pero comparten no sólo ese objetivo común, sino que en lo fundamental, están también de acuerdo en cómo lograrlo. Y están de acuerdo más allá de diferencias ideológicas, de militancias partidistas e inclusive de estrategias políticas de coyuntura. Y lo hacen además con una visión de mediano y largo plazo.

Las políticas de Estado requieren en opinión de Juan Ramón de la Fuente, nuevos pactos y políticas de Estado. Pero advierte -refiriéndose al estancamiento político de su país-, que: "...decir que se necesitan acuerdos ya no basta para contribuir a que se construyan esos nuevos consensos".¹⁵ Hablar de acuerdos sin precisiones, puede conducir a que con ese motivo se considere que cualquier acuerdo, y cualquier modelo, serían capaces de sacar al país del atasco político, social e intelectual que ha venido padeciendo. Hablar de acuerdos sin precisiones puede servir, incluso, para favorecer ilusiones como la que considera que nuestro tiempo pasado fue mejor.

En tanto fenómenos sociales, los problemas a los que se dirigen las *políticas de Estado*, sus causas y consecuencias son temas que exigen de las sociedades, asumir la capacidad de actuar sobre ellas. Esta capacidad nos lleva al tema del diseño de políticas de Estado, que deben construirse no sólo en perspectiva de una intencionada acción pública, sino además incentivando acciones de la sociedad en su conjunto y rescatando en su justa medida la capacidad de operación de diferentes agentes de desarrollo de la sociedad civil.

¹⁵ Galán José (2004), op. cit.

Lo anterior, supone asumir el compromiso concreto de tomar medidas que garanticen la participación ciudadana y la transparencia en las políticas de Estado.

Visión sistémica

A la amplitud de miras en sentido temporal a que nos hemos referido antes cuando hablamos de la visión de futuro y de largo plazo de las políticas de Estado, debe añadirse una amplitud de miras en el sentido espacial, que se traduce en una perspectiva macro o global. Solo desde una visión de conjunto puede entenderse la magnitud de los grandes problemas sociales, y determinar la intervención o responsabilidad de las partes implicadas. Visión panorámica no limitada a fronteras político administrativas, que supone una concepción amplia, donde queden comprendidas las diferentes dimensiones de los problemas y del manejo de los mismos.

Una visión desde la cual se pueda entender la situación problema como un sistema de problemas interconectados, interdependientes y que interactúan; para crear un sistema de soluciones, interconectadas, interdependientes y que interactúan. Conlleva tener la idea del todo, y diseñar una solución considerando la interacción de las partes; adoptar una visión sistemática en la comprensión y tratamiento de los problemas, reflexionar sobre los aspectos generales y particulares del mismo; estructurar y verificar las múltiples componentes conexas de un problema; combinar informaciones provenientes de diversas fuentes y sintetizarlas, asociar diferentes formas de representación; análisis colegiado que permita lograr niveles crecientes de coherencia entre las organizaciones de gobierno sobre los asuntos públicos. Lo anterior plantea la necesidad

permanente de que se analicen las metas que persiguen como colectivo, con el fin de definir compromisos que puedan asumir de manera sistémica y constante. Las políticas de Estado demanda la realización de tareas propias y de tareas comunes. Pero cómo se delimitan los ámbitos propios y exclusivos y los comunes y compartidos.

Se trata de políticas integrales que armonicen los objetivos de la política social y la política económica, algo difícil, dado que la política social ha estado supeditada a la política económica y desde los años 90 se constituye más bien en una política de compensación al ajuste fiscal. Se echa de menos, una estrategia sostenida de combate a la pobreza, que articule propósitos desde los sectores económicos, productivos y sociales.

Al referirse a la necesidad de implementar políticas integrales Joan Subirats advierte que *el gobierno y los actores sociales deberán ser capaces de encontrar fórmulas imaginativas para superar los compartimentos estancos de educación, trabajo, urbanismo, salud o servicios sociales:*

“Los jóvenes que son expulsados del sistema educativo necesitan que en los departamentos de educación y de trabajo se busquen fórmulas que les permitan combinar estudios y primeras experiencias laborales. Las mujeres que quieren apuntarse a planes de empleo precisan becas de comedor para sus hijos. Los jóvenes que quieren emanciparse necesitan planes conjuntos de vivienda, ayudas financieras y perspectivas laborales dignas. No habrá cambio significativo en los barrios más problemáticos si no se logra mezclar calidad de espacio público, con implicación social, planes educativos de entorno, coproducción de servicios y más capacidad de decisión en esos ámbitos territoriales. Las personas mayores necesitarán combinar ayudas para sobrevivir, con planes de atención a domicilio, acompañamiento en

situaciones de soledad o dependencia, y reconocimiento de su dignidad y contribución cívica en su comunidad. ¹⁶

Frente a esta situación las organizaciones gubernamentales tienen ante sí el difícil reto de la conexión entre políticas. Debe avanzarse en mejorar la capacidad de respuesta integral a los problemas cada vez más complejos y multidimensionales de las personas y colectivos sociales.

Financieramente viables

Aunque pudiera parecer una anotación obvia, su falta de consideración suele ser fuente de decepciones respecto a las expectativas creadas; es importante señalar, que las posibilidades de cambio, amplias o limitadas, que puede producir una *política de Estado*, se encuentran asociadas a la cantidad de los recursos con que disponga.

Se podrá estar de acuerdo en los temas fundamentales para la vida de un país que requieren ser tratados mediante *políticas de Estado*, cuestiones que en sí mismas son muy importantes como la equidad, el combate a la pobreza, el empleo, la seguridad pública, o la protección del medio ambiente, entre otros. Y que para lograrlas, se requieren muchos planteamientos políticos estratégicos, políticas particulares, participación ciudadana, compromiso del Estado, pero también es cierto que nada de eso puede lograrse si no se tiene una base material, sólida, suficiente, sostenible y sustentable a lo largo del tiempo. El combate a la pobreza, por ejemplo, requiere un esfuerzo sostenido de gasto para la ejecución apropiada de los programas sociales de alivio a la pobreza.

¹⁶ Subirats Joan (2006), "Orden, razón, calidez... y conexión", *Diario El País*, Madrid.

Para emprender esas *políticas de Estado*, es indudable que se necesitan las concepciones, las estrategias, el marco jurídico, pero al final de cuentas se avanzará muy poco si no se cuenta con los recursos materiales necesarios. En ese sentido o con esa preocupación se plantea que debemos poner como tema fundamental, que le da viabilidad al alcance de las políticas de Estado, el tema económico. No es posible desplegar las políticas de estado, si no de dispone de los recursos para financiarlas.

En las actuales circunstancias caracterizadas por graves dificultades financieras resulta prioritario y urgente, emprender reformas hacendarias que permitan disponer de mayores fondos pero también, una mejor distribución y un mejor gasto de los mismos.

De esto último, a título de ejemplo, se puede poner el caso del gasto educativo en México. De acuerdo con Granados Roldán, la educación mexicana, al menos por ahora, no necesita más recursos sino una reestructuración radical de la forma en que está organizada la administración educativa y en cómo se ejerce el gasto educativo. Su hipótesis, es que: *México gasta más en educación, pero no gasta mejor*.¹⁷ Y es que en las últimas dos décadas, el gasto educativo en ese país -público y privado- ha aumentado de manera sostenida, lo mismo en términos absolutos que como proporción del producto interno bruto (PIB). No obstante, tal incremento no ha tenido un impacto directamente proporcional en la calidad de la educación.

¹⁷ Granados Roldán, Otto (2004) "Educación en México: ¿Gastar más o invertir mejor?", Texto presentado en el David Rockefeller Center For Latin American Studies durante el seminario *High Level Roundtable on Education Policy and Inequality in Mexico*, organizado por la Graduate School of Education, Harvard University. Cambridge, MA., octubre.

Los datos muestran que el gasto educativo de México como proporción del PIB es más alto que el promedio de los países de la OCDE y es uno de los 8 países en los cuales el gasto creció más rápido que el ingreso *per cápita*. El gasto educativo como porcentaje del gasto público total también es el más alto entre los países de la OCDE: mientras el promedio es de 12.7% en México es de casi 25%. Sin embargo, en opinión del investigador, el problema central radica en que la mayor parte del presupuesto educativo, 97.2%, se va a gasto corriente en general, y, de ese porcentaje, 93.6% tan solo a salarios. Distribución que deja muy escaso margen -apenas 2.8% contra 8.4% de los demás países, en educación básica- para inversión de capital. En otras palabras, de continuar la misma estructura de gasto, es decir, aumentos atados principalmente a gasto corriente, no está claro de dónde saldrá el financiamiento adicional para destinarlo por ejemplo a programas especiales de calidad, equidad y eficiencia de la educación. A la luz de lo anterior, puede afirmarse que lo importante no es sólo la cantidad sino la eficiencia. Las *políticas de Estado* deberán, antes de gastar más, revisar y modificar la composición y la orientación del gasto en los próximos años.

Escenarios de gestión de las políticas de Estado en el Sistema Federal

Como se ha dicho antes, la formulación e implementación de las *políticas de Estado* únicamente pueden concebirse a partir de complejas articulaciones entre multiplicidad de actores y procesos en escenarios diversos. Esta clase de políticas, se encuentra determinada por la imbricación entre distintos sectores de la administración pública; por conexiones de carácter intergubernamental, o sea, entre diferentes órdenes de gobierno a nivel federal, estatal y municipal, así como,

por articulaciones de carácter internacional a través de organismos vinculados a la definición de políticas globales. La fragmentación e interdependencia que la situación anterior plantea, permiten afirmar que la viabilidad de una *política de Estado*, reside por supuesto en la decisión política y capacidad de gestión de las distintas administraciones públicas; pero, principalmente en su interconexión.

Al respecto, conviene citar a Reppeto, cuando refiere que la capacidad para implementar políticas públicas requiere algo más que “buenas burocracias”.¹⁸ Lo que significa que la capacidad de gestión como reflejo de *coherencia interna*, constituye un factor clave, más no exclusivo, para una mejor intervención de las organizaciones estatales, en tanto da cuenta del grado de “experticia” que concentra la estructura burocrática responsable de diseñar e instrumentar un conjunto de acciones. Mientras que la *conectividad externa*, llama la atención sobre el modo de relación entre políticos y funcionarios, y de éstos con los diferentes grupos sociales; así como la incidencia que esto tiene en el ciclo completo por el que atraviesan las políticas públicas.

Las *políticas de Estado*, de forma inexorable, deben emprenderse en circunstancias como las que se enuncian, reflejan el grado de complejidad que supone alcanzar una acción conjunta, en torno a un asunto que a más de una década del traspaso de la responsabilidad operativa a las entidades federativas. Lo anterior, impone mayor estudio y nuevas perspectivas de análisis: una mayor atención a la naturaleza interdependiente de este tipo de políticas, a la importancia de la coordinación, y a sus impactos en el devenir de las políticas, puede ser parte de ello.

¹⁸ Reppeto, Fabian (2000). “¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad?: Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana”, *Revista del CLAD. Reforma y democracia*, No. 16, febrero, 36-37.

En las *políticas de Estado*, la “fragmentación” jurisdiccional es algo estructural, en el sentido de que se presenta simultáneamente como condición y riesgo. En primer término, porque en un sistema federal, no habrá políticas que puedan sostenerse sin generación de autonomía a nivel local. Buscar respuestas integrales a problemas complejos –según Subirats- exige actuar desde lo local, acercando recursos y capacidad de decisión al territorio. O sea, reforzar a los municipios y otros espacios territoriales capaces de articular desde la proximidad esos distintos esfuerzos.¹⁹ Se necesitará también mucho diálogo y capacidad de conexión entre políticas, integrando políticas que hoy trabajan en paralelo sin casi saludarse.

En segundo término, porque en una configuración funcional significativamente dividida, la viabilidad de la política, estará determinada por un mayor número de “ensambles”, por la desigual capacidad institucional de las administraciones locales, así como, por las posibilidades de alcanzar la coordinación sin el sustento de una estructura jerárquica.

Así pues, el sentido nacional de las *políticas de Estado*, reside no en el hecho de que sean promovidas por la autoridad federal, sino porque están relacionadas con asuntos de interés general, con bienes colectivos que implica por igual, a autoridades federales y locales. Por ende, más que políticas “del centro”, se impone concebirlas a la luz de la descentralización, de la necesidad de una mayor interacción y legitimación social, e incluso de la globalización. En general, en el marco de la progresiva complejidad que torna más problemático el manejo de los asuntos públicos, particularmente en el terreno social donde

¹⁹ Subirats, Joan (2006), “Orden, razón, calidez... y conexión”, *Diario El País*, Madrid.

la naturaleza de los problemas y las posibilidades de solución exigen nuevas formas de trabajo, articuladas a partir de una gestión más horizontal. En este orden de ideas, las instituciones de gobierno necesitan atender y gestionar en forma simultánea, relaciones *en lo interno y con el entorno*, en cuanto a coherencia interior y conectividad externa.

De esta manera, exploramos de forma enunciativa el tema de los escenarios de gestión de las *políticas de Estado*, que en una escala de complejidad, comprenden lo que puede definirse como *escenario institucional*. En una segunda dimensión, se sitúan las interacciones que ocurren al interior y entre los distintos sectores de la administración pública a los que denominamos *escenarios sectorial e intersectorial* respectivamente. Las relaciones entre ordenes o niveles de gobierno central, subnacional, local o municipal, constituyen el *escenario intergubernamental*; la vinculación que la administración pública establece con actores colectivos o individuales de la sociedad, se incluye en lo que denominamos *escenario social*, esta categoría comprende la vinculación con el sector privado producto de su creciente participación en la provisión de distintos servicios públicos; finalmente el *escenario global o internacional*, que tiene que ver con el conjunto de interacciones con organismos multilaterales, dados los intensos procesos de mundialización e integración regional que experimentan los Estados nacionales; que para nuestros propósitos, representan, los vínculos transnacionales de la políticas.

Debe decirse que los escenarios enunciados, se conciben como unidades analíticas que aluden a la denominación de los contextos en que tiene lugar la actividad de gobierno, a manera de puntos obligados en el itinerario de las políticas o espacios donde se elaboran

las políticas, así como a las perspectivas que justifican, compelen y condicionan los procesos de interacción de los gobiernos. Cada uno posee características propias en términos de racionalidad, perspectivas de acción, reglamentación y tipo de actores que en conjunto moldean la acción gubernamental; determinando por consiguiente, los significados, medios y fines que la coordinación presenta en cada caso.

De ningún modo, la categorías formuladas pretenden ser exhaustivas o excluyentes, en el sentido de que aludan a procesos sucesivos de interacción circunscritos a los contornos que sugiere cada referente; más aun, pueden reflejar procesos estrechamente concatenados con importantes traslapes, impactos e implicaciones mutuas. Como muchos conceptos en las ciencias sociales –lo mismo que en la administración pública como parte de estas- la idea escenarios de gestión de las políticas de Estado, que aquí se propone, no se trata de algo que se pueda constatar como si fuese una realidad administrativa, se trata más bien de un *constructo* que destaca y articula ciertos elementos de un proceso observable.

Se ha considerado que al destacar la idea de escenarios de gestión, se podían retomar distinciones sobre cada uno de los campos en que se libra la acción de gobierno, y que suelen ser abordados aisladamente. E intentar a partir de ello, ubicar el problema de la gestión de las políticas de Estado, desde una mirada comprehensiva. Por ende, no se pretende sugerir “nuevos” escenarios de la actividad gubernamental, sino aludir a un conjunto de relaciones que se han vuelto más significativas para la actividad de gobierno en sí misma, y, por consiguiente, para el estudio de ésta. En su conjunto, los distintos escenarios representan la complejidad del quehacer gubernamental de nuestro tiempo; que bien ilustran las políticas sociales. En cada uno de estos ámbitos, la gestión

de las políticas de Estado tiene expresiones distintas, que van desde el logro de un orden cimentado en la jerarquía, hasta contextos donde la gestión, en la perspectiva del Estado-nación -como “primera persona”-, significa ser parte de *procesos de sintonización* de carácter internacional, a través de políticas concebidas en términos subglobales y globales.

Reflexión final

Dada la incesante interdependencia y transversalidad en el gobierno contemporáneo, uno de los retos del federalismo actual, consiste en mejorar los mecanismos decisionales que tienen que ver con la gestión de los asuntos comunes, y que sólo es posible hacerlo mediante políticas fundadas en acción colectiva de gobierno, descentralizada y articulada.

Las dificultades de coordinación parecen acentuarse en los sistemas de gobierno federal, donde las políticas públicas requieren emprenderse a través de sistemas que con demasiada frecuencia presentan situaciones de fragmentación de autoridad, capacidad institucional desigual, traslape de jurisdicciones y duplicación funcional. La descentralización en esta clase de contextos, no sólo ha dado cabida a la transferencia de facultades del gobierno central a los gobiernos estatales y locales, a manera de tareas que pueden realizarse de manera exclusiva en cuyo ejercicio puede prescindirse del “otro”. Simultáneamente, ha originado intrincadas divisiones de trabajo como parte de procesos o políticas que forman un auténtico entramado de actores con perspectivas, capacidades y agendas de naturaleza nacional, regional, local, ministerial e institucional. Así, aunque es cierto que las circunstancias de interdependencia abarcan prácticamente todos los ámbitos del quehacer gubernamental, es en el “área social” donde éstas son más

visibles y, consecuentemente, donde más urgente resulta sintonizar las diversas partes del sistema federal. La política social, específicamente la de salud o la educativa, se relacionan con cuestiones complejas cuyo abordaje demanda aunar esfuerzos de diferentes organizaciones y sectores no sólo de un mismo gobierno, sino de gobiernos distintos implicados jurisdiccionalmente.

Siendo el federalismo un modelo de organización política para la gestión de las relaciones entre grupos, estados y países, su viabilidad reside en la complementariedad y la cooperación. En su dimensión operativa, el desarrollo de una asociación de naturaleza plural, mutua e interdependiente, propósito básico de esta forma de gobierno, pasa por la existencia de instituciones adecuadamente comunicadas y coordinadas, que hagan posible que las partes en su conjunto, se beneficien de la gestión de los intereses comunes.

Si bien, uno de los aspectos más importantes del sistema federal parte del reconocimiento de asuntos que requieren de políticas e instituciones asentadas en niveles diferentes de gobierno, existen por igual cuestiones donde es difícil concebir soluciones que no impliquen la actuación conjunta de organizaciones que pertenecen a gobiernos distintos. Esta interdependencia tiene importantes implicaciones en el funcionamiento del sistema federal, ya que, el logro de una mayor coherencia y efectividad gubernamental, demanda crecientes esfuerzos de articulación.

Se requiere así, favorecer la operatividad del sistema federal con espacios de deliberación institucional, que permitan transformar los intereses iniciales y particulares en metas o decisiones comunes, que hagan posible el acuerdo entre las partes acerca de que compromisos

adquiere cada una para llevar a cabo lo que le corresponde y actuar conjuntamente.

En este orden de ideas, puede afirmarse que uno de los mayores desafíos que se presentan por estos días a las sociedades es el de ser capaces de acordar políticas públicas que puedan desarrollarse más allá de un ciclo de gobierno: esto es definir *políticas de Estado*. Las políticas, lamentablemente, suelen ser afectadas por los cambios de gobierno, por ello, debe preverse la adopción de políticas que garanticen la continuidad de los procesos, fortaleciéndose además, con la asignación de recursos técnicos, económicos necesarios para su ejecución.

La adopción de *políticas de Estado* implicará tomar las previsiones y establecer mecanismos que permitan resguardar las metas sustantivas de los vaivenes gubernamentales o económicos; la propiedad *anticíclica* que se exige a esta clase de políticas demanda una alta capacidad de previsión. Los objetivos sociales que se les atribuyen, impone políticas impermeables a las presiones interesadas; implicaría tomar las medidas para restarles vulnerabilidad.

En nuestra opinión, esta clase de políticas requiere de una institucionalidad, y una de las maneras de generarla tiene que ver, en principio, con el establecimiento de una base legal al más alto nivel. Esto, como punto de partida para crear un andamiaje normativo e institucional que les asegure los recursos necesarios y su continuidad en el tiempo.

En suma, con el desarrollo de la presente investigación, se espera poder aportar elementos que ayuden a pensar más claramente acerca de la transversalidad y las *políticas de Estado* en el gobierno contemporáneo.

Bibliografía

Caminal, Miguel (2002). **El federalismo Pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional.** Paidós, Barcelona.

Coraggio, José Luis (2002). “Sobre 10 falsas opciones y las cuestiones transversales que enfrentan las ONGDs de acción en el ámbito urbano”, ponencia presentada en el **Seminario Mitos y Realidades sobre la Inclusión Social, Participación Ciudadana y Desarrollo Local.** Programa Urbano NOVIB, SEHAS. Cordoba.

Cox, Cristian (1994). **Las políticas de los años noventa para el sistema escolar.** Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

Galán José (2004). *Diario La Jornada.* México, 13 de agosto.

Granados Roldán, Otto (2004) “Educación en México: ¿Gastar más o invertir mejor?”. Texto presentado en el David Rockefeller Center For Latin American Studies durante el **seminario High Level Roundtable on Education Policy and Inequality in Mexico,** organizado por la Graduate School of Education, Harvard University. Cambridge, MA. octubre.

Innerarity, Daniel (2005). “**El horizonte cosmopolita**”, *Diario El País*, 8 de septiembre. Madrid.

Innerarity, Daniel (2005). "El poder cooperativo", **Diario El País**, 14 de abril. Madrid.

Kliksberg, Bernardo (1997). "¿Cómo enfrentar los déficits sociales de América Latina? Acerca de mitos, ideas renovadoras, y el papel de la cultura", **Cuadernos de Ciencias Sociales**, No. 102. Programa Costa Rica-FLASCO.

Repetto, Fabian (2000). "¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad?: Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana", **Revista del CLAD. Reforma y democracia**, No. 16, febrero.

Subirats, Joan (2006), "Orden, razón, calidez... y conexión", **Diario El País**. Madrid.

Subirats, Joan (2006). "Inmigración: ni problema ni política", **Diario El País**. Madrid, 07 de Septiembre.

Subirats, Joan, (2005). "Políticas de final de cañería", **Diario El País**. Madrid, 31 de diciembre.

United Nations, (1997), **Report of the Economic and Social Council for 1997. A/52/3.18** September.

Uvalle Berrones, Ricardo (1999). "Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México", **Revista Gestión y Estrategia**, No. 7, Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Wright, Deils S. (1990). "Federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management: Historical reflections and conceptual compararisons", **Public Administration Review**, Vol. 50, No. 2. marzo-abril.

Wright, Deil S. (2001). Public Administration and models of governance: federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management in the United States of América. Documento del Primer Congreso de Ciencia Política y Administración Pública. Pachuca, Hidalgo. México. 28-30 noviembre.



Abstract

La autora expone la importancia de los procesos que influyen en la transformación del Estado contemporáneo, puntualizando la naturaleza de las modificaciones institucionales que formalizan sus atribuciones en el ámbito de la economía de mercado, el fenómeno de la globalidad, el avance científico y tecnológico, así como en los factores que han sido fundamentales para el advenimiento de los valores y criterios gerenciales que se han extendido en todo el mundo y que postulan la necesidad de que los agentes económicos de la sociedad asuman tareas crecientes para llevar a cabo la formación y multiplicación de la riqueza material, sobre la base de sistemas de regulación eficaces que se han de diseñar e implementar por parte de las autoridades políticas y administrativas.

Palabras clave: Estado, globalización, mercado, gerencia y reformas.

Maribel Hernández Huereca*

The author exposes the importance of the processes that influence in the transformation of the contemporary State, emphasizing the nature of the institutional modifications which they formalize his attributions in the scope of the market economy, the phenomena of globality, scientific and technological the advance, as well as in the management factors which they have been fundamental for the coming of the values and criteria that have extended anywhere in the world and that postulate the necessity that the economic agents of the society assume increasing tasks to carry out the formation and multiplication of the material wealth, on the base of effective systems of regulation that are had to design and to implement by part of the political authorities and administrative

Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Asesor legislativo de carrera en la cámara de diputados desde la LVII Legislatura en las comisiones de ciencia y tecnología, seguridad social y equidad de género y régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias.

Key words: State, globality market, management and reforms.

Introducción

Durante la época del Estado interventor fue común el crecimiento de las estructuras gubernamentales del aparato administrativo, de sus facultades, así como de una variedad de tipos y formas de reglamentación, desde tratados internacionales, constituciones, legislación nacional y hasta normatividad administrativa.

El Estado de Bienestar se caracterizó por una fuerte centralización no sólo de las decisiones, sino también de los recursos y las funciones que fueron reguladas de manera excesiva tanto en el sector público como en el privado; es decir, la intención era tener bajo total control al mercado y a la sociedad. La emergencia mundial propició la creación y consolidación de gobiernos fuertes que monopolizaron los sectores estratégicos.

A partir del desarrollo de fenómenos mundiales como la desaparición del bloque socialista, la globalización, el desempleo, la diversidad cultural, el avance científico y tecnológico, el dinamismo de los mercados y la consecuente competencia económica, diversos cambios se suscitaron. El Estado adecuó su estructura y funcionamiento para hacer frente a dichos fenómenos. Parte importante de la transformación puede observarse en el ejercicio del gobierno, en las nuevas formas de hacer políticas, que ahora se encuentran más orientadas hacia los resultados, a involucrar al ciudadano en la toma de decisiones y a hacer de la administración pública un ente facilitador que aporte soluciones.

La década de 1970 fue clave sobre todo para los países miembros de la OCDE, que emprendieron el camino de las reformas en materia administrativa y de políticas públicas, implementando programas como las reformas regulatorias, la privatización y la subrogación de servicios

públicos. El objeto de estos programas ha sido básicamente reducir la estructura –física, financiera, material y humana–, y funciones del gobierno; modernizar la Administración Pública, agilizar los procesos, eficientar el desempeño de las instituciones públicas, reducir los costos, desligarse de responsabilidades operativas que bien puede llevar a cabo el sector privado, en el entendido de que este tipo de medidas impactan directamente en el aumento a la producción, y estimulan la capacidad de las empresas para innovar y competir en los mercados internacionales.

La adopción de un modelo de administración de tipo gerencial revela la necesidad de los sectores gubernamentales de generar políticas cada vez más eficientes y de mayor impacto en la vida cotidiana de los gobernados, bajo el principio de austeridad. Este concepto implica el uso de estrategias e instrumentos de acción más elaborados, como un sistema de incentivos, de estándares de calidad y de desempeño, estudio de costos, además de conceptos de la administración orientada por resultados, estructuras menos jerarquizadas, flexibilización en la operación, competencia entre estructuras, provisión de servicios públicos por agentes privados mediante contratos (*outsourcing*) y reducción del tamaño de las agencias (*downsizing*), entre otros.¹

La aparición de un Estado menos centralista, la configuración de regímenes más democráticos, la adopción de políticas económicas orientadas al mercado y la nueva participación social, trajeron consigo una serie de tendencias que pretenden ajustar las relaciones entre los diferentes actores a la nueva realidad mundial.

¹ Instituto Nacional de Administración Pública y Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. *La reforma regulatoria y participación ciudadana. Experiencias en el sector productivo en México y en el mundo*, México, 1999, p. 96.

En este sentido, a lo largo del artículo se explican cuatro tendencias que caracterizan y explican los cambios que en las últimas décadas ha experimentado el Estado y las instituciones que lo conforman, a partir de conceptos propios de la gestión pública como son la privatización, la desregulación, la subcontratación y la subrogación.

Alcance de la privatización

Después de la Segunda Guerra Mundial, los países de occidente quedaron devastados y sumidos en profundas crisis. Para comenzar la reconstrucción, los gobiernos europeos adquirieron mayores responsabilidades sobre todo en el ámbito económico, con el fin de mantener el control en este espacio, pero también en el político y en el social. Implementaron políticas en materia de educación, salud, vivienda, entre otras, enfocadas a reducir la pobreza y las desigualdades en el ingreso. Este modelo de Estado construido en occidente, contagió al resto del mundo durante las décadas posteriores.

Sin embargo, a finales de los años sesenta y principios de los setenta, el crecimiento del gobierno había llegado demasiado lejos: Los gastos gubernamentales ya eran excesivos y provocaron una inflación incontrolable, la demanda de trabajo superó a la oferta y el endeudamiento interno mostró cifras nunca antes vistas. Ante resultados como éstos, fue necesario analizar y redefinir el papel del Estado. Se llegó a la conclusión de que su estructura era “obesa” y significaba un lastre imposible de ser sostenido por la sociedad. El camino fue entonces reducirla y trasladar muchas de sus funciones al sector privado.

A partir de la década de los ochenta surgieron dos tendencias que sirvieron como base para las políticas económicas de los noventa: el entusiasmo por la empresa privada y la permanente necesidad de limitar los gastos para mantener equilibradas las finanzas públicas.

Así aparece la política conocida como privatización que se entiende como la transferencia de los bienes y servicios que presta el sector público al sector privado. Incluye actividades como la venta de empresas propiedad del Estado y la subcontratación de servicios públicos a través de contratistas particulares.

La Real Academia de la Lengua Española define a la privatización como la transferencia de una empresa o actividad pública al sector privado.²

Para un analista sobre el tema como es Ayala Espino, la privatización es un concepto económico pero también político. Económicamente, la privatización es una política que busca: una transferencia de activos desde el sector público al privado, por medio de distintos mecanismos (venta, fusión, extinción y liquidación), y crear unos derechos de propiedad más eficientes. Ambos objetivos redundan en un redimensionamiento del sector público. Políticamente, la privatización busca contrarrestar y/o revertir la centralización en la toma de decisiones, el patrimonialismo, el rentismo y las ineficiencias en la prestación de servicios públicos.³

En los países europeos se ubica al gobierno inglés de Margaret Thatcher, mientras que en América al gobierno norteamericano de Ronald Reagan,

² Disponible en: www.rae.es

³ AYALA Espino, José Luis. *Límites del Mercado, límites del Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992. p. 12.

como los pioneros en este tipo de políticas gubernamentales conocidas también como “neoliberales”, por permitir que el patrimonio y funciones originalmente del Estado se dejen al libre juego del mercado.

En este sentido, la privatización como fenómeno fiscalmente ambicioso y cargado de contenido ideológico que es en la actualidad, constituye una aportación de Gran Bretaña. Los académicos y los funcionarios del partido conservador inglés prepararon un profundo programa de privatizaciones cuando Margaret Thatcher asumió el poder en 1979, en virtud del cual el gobierno se fue despojando de importantes empresas públicas y responsabilidades a lo largo de la década de 1980. Empero, también por esos años, en Estados Unidos, el colapso de las políticas fiscales en la administración Reagan obligó a su sucesor a continuar la campaña en pro de la restricción del dominio público para promover alternativas privadas.⁴

Más tarde, la experiencia de la privatización se extendió a casi todo el orbe, desde los países como Francia, Italia y los antes dichos, considerados como de primer mundo, pasando por otros como Turquía, Filipinas y Nueva Zelanda, hasta países de economías emergentes como Bangladesh y Sri Lanka. Incluso los que en algún momento de su historia estuvieron organizados sobre bases socialistas como Rusia y China, también tomaron medidas para liberar a sus empresas del control gubernamental.

⁴ GONZÁLEZ Valdés, Refugio. *Privatización y Bienestar Social en el Estado de México, 1990-1999*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2001. p. 87.

Actualmente éstos países, ni siquiera los Estados Unidos, pueden distinguir claramente entre sus empresas privadas y las que no lo son. Algunas empresas representan asociaciones entre el sector privado y el sector público, incluidas las empresas de propiedad conjunta de un gobierno y de inversionistas privados, y las empresas en las que el gobierno comparte de algún otro modo el riesgo del capital accionario con empresarios privados. Existen empresas que son propiedad del gobierno pero están administradas por particulares bajo contratos que les dan una participación en los beneficios. Otras son propiedad de empresarios pero dependen en gran medida del gobierno como comprador o regulador del mercado en el que circulan sus mercancías.

En la larga lista de actores que han dado un estímulo externo a la privatización en los países en desarrollo, destacan dos organizaciones internacionales: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En los últimos años ambas instituciones han dado informes que echan gran parte de la culpa del atraso y la inestabilidad de las economías en desarrollo a la excesiva intervención gubernamental.⁵

Tales informes muestran una evaluación particularmente crítica de las empresas estatales presentándolas, por lo general, como entes privilegiados cuyo tiempo debe concluir.

Según datos de la OCDE, durante las últimas dos décadas se han vendido en 100 países del mundo empresas estatales con un valor de un trillón de dólares, y de este total, la tercera parte corresponde a países miembros de la propia organización.⁶

⁵ Ibidem, p. 261.

⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Privatising State-owned Enterprises. An overview of policies and practices in OCDE countries*, E.U. 2003, p. 7.

Cabe destacar que el proceso de privatización en estos países se ha gestado de manera gradual y sobre todo en el ámbito de las telecomunicaciones. Cosa distinta ha ocurrido en América Latina en donde la efervescencia de la privatización llegó y se expandió por todo el continente de manera vertiginosa.

La salud es otro terreno ampliamente explorado por las privatizaciones, y es que en la actualidad la mayoría de los países tienen sistemas mixtos de prestación de servicios; es decir, que tanto los organismos públicos como los privados (con o sin fines de lucro) intervienen en la asistencia y el financiamiento de los servicios.

En suma, para algunos la privatización es cualquier reducción de los controles gubernamentales que se presenta tanto en la venta de una mínima parte de una empresa gubernamental a compradores privados, como en la delegación de responsabilidades administrativas en una empresa estatal a administradores privados e incluso, la reducción de un monopolio estatal para permitir la entrada de empresas privadas en el mercado.⁷

Independientemente de la definición adoptada y del punto de vista o enfoque, la privatización se ha convertido en un tema controversial dentro de la definición de políticas económicas que adoptan los estados. Así, existen posiciones a favor y en contra de su implementación.

⁷ Ver: VERNON, Raymond (compilador). *La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos*. Fondo de Cultura Económica. México, 1992, p. 296.

Por un lado, sus detractores toman en consideración cuestiones de equidad, solidaridad, bajo o nulo costo y bien común. Y esto es sobre todo porque en algunos casos, el gobierno ha vendido empresas rentables, prefiriendo el valor de la venta a las ganancias futuras. Por otro lado, sus defensores se enfocan en los aspectos de reducción de costos, innovación, reducción de déficit, eficiencia y productividad. Arguyen que, por sí misma, la propiedad privada significa una diferencia porque las empresas estatales no garantizan eficiencia, buena administración y óptimos resultados por un periodo largo de tiempo; es decir, que el gobierno es capaz de garantizar buen desempeño sólo en el corto plazo y que las empresas privadas deberían tener en sus manos mayor control sobre diferentes áreas de la economía.

Asimismo, afirman que cuando las privatizaciones no se llevan a cabo de forma adecuada, llegan a convertirse rápidamente en negocio de un grupo reducido de particulares a los que el gobierno vendió las empresas, lo cual genera descontento social hacia las políticas de liberalización.

Kikeri, Nellis y Shirley consideran que la privatización puede funcionar bien, siempre y cuando se cumplan dos condiciones fundamentales: la existencia de un mercado razonablemente competitivo y la capacidad del gobierno para regular la actividad. Sin embargo, señalan que la privatización debe ser seguida por reformas estructurales. “Aún cuando se llevan a cabo privatizaciones masivas y se acelera el proceso de las ventas (...) se reconoce claramente que esto es solamente la primera fase de una reforma estructural. Cuando la privatización no es acompañada de adecuadas reformas estructurales, tal como ha sucedido en Rusia, el proceso es vulnerable

a las críticas de que ha fracasado (...) los temas del cambio estructural y el ajuste posteriores a la privatización requieren pensamiento cuidadoso y planeación prudente”.⁸

Reformas como la rendición de cuentas, por parte de funcionarios públicos, transparencia en el quehacer gubernamental interno y externo, en relación con los particulares y la mejora regulatoria resultan indispensables para acompañar cualquier proceso de privatización. En particular la reforma regulatoria cobra importancia porque el marco normativo es la base de una economía de mercado y de una nueva relación entre el espacio público y el privado.

Entre los ejes para el éxito de la privatización se encuentra el desarrollo de instituciones reguladoras adecuadas y capacitadas para ello. En palabras de Pranab Bardhan:

*Si bien el proceso de desregulación debe continuar, en algunos aspectos el poder regulador del Estado tiene que ser fortalecido, por ejemplo, para asegurar la puesta en práctica del propósito de realizar reformas para aumentar la competencia. De otra manera, la privatización a menudo involucra el reemplazo de un monopolio público por un monopolio privado.*⁹

La privatización por tanto, no es sólo trasladar ciertas decisiones no sustantivas y áreas prescindibles a algún particular como se hace en el caso de la subcontratación. Su aplicación representa el deslinde total de responsabilidad –llámese funcional, económico y de decisión–, por

⁸ KIKERI, Nellis y Shirley, *Privatization: The Lessons of Experience*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1992, p. 1-5.

⁹ PRANAB Bardhan, “Institutions, reforms and agricultural performance”, en: Kostas G. Stamoulis, ed., *Food, Agriculture and Rural Development: Current and Emerging Issues for Economic Analysis and Policy Research*, Economic and Social Department, FAO, Roma, 2001, p. 155.

parte del gobierno, de organismos enteros o gran parte de ellos para incorporarlos al terreno de lo privado.

Sin embargo, este hecho no debe traducirse en irresponsabilidad normativa y regulatoria del Estado. Por el contrario, cuando el gobierno deja de destinar recursos de todo tipo al sostenimiento y desarrollo de áreas poco productivas en sus manos o que no representan una obligación inherente a su naturaleza pública, puede entonces echar mano de tales recursos para mejorar su desempeño como principal creador y promotor de nuevas reglas de juego. Es capaz así, de centrar su acción en vigilar y fortalecer el ejercicio de las instituciones que tiene a su cargo; así como de regular la labor del mercado, sin privilegios, ni restricciones excesivas que puedan afectar el desenvolvimiento de la economía; simplemente buscando el equilibrio entre las responsabilidades públicas y la competencia privada.

Desde esta perspectiva, recurrir a la privatización no implica menor responsabilidad estatal. En tiempos donde no existen distancias para los intercambios comerciales, la comunicación, el flujo de información, y donde las actividades económicas se multiplican ante las demandas de la sociedad contemporánea, el Estado debe reafirmar, ahora como nunca, su papel de diseñador de políticas, ejecutor de decisiones, generador de normas, vigilante de su cumplimiento, supervisor, promotor, facilitador y regulador. En este sentido, en un escenario donde la privatización se lleva a cabo con las características antes expuestas, el Estado no se debilita, tampoco disminuye sus responsabilidades, sólo las modifica para hacerlas acordes con las nuevas circunstancias, pero esto implica fortalecer su estructura y liderazgo. Probablemente, esta nueva realidad entraña mayores compromisos que vacíos de poder.

Alcance de la desregulación

La desregulación¹⁰ es una de las prácticas que trae consigo la Nueva Gestión Pública, y tiene como principal objetivo revisar toda la normatividad existente dentro del Estado, sobre todo en el ámbito económico –al menos es así como la concibe y la lleva a cabo la OCDE– para introducir y fomentar la competencia mediante la eliminación de barreras o normas consideradas como obsoletas que impiden la entrada en los mercados. Según esta tendencia, para poder competir se requiere de mercados abiertos que impidan la formación de monopolios o el abuso de posiciones dominantes.

Antaño, la actividad regulatoria tenía que ver en gran medida sólo con la determinación del gobierno, pues de él dependían empresas e industrias que tenían el control de bienes y servicios, por lo que en muy pocos espacios se involucraba a los particulares en el establecimiento de tarifas, condiciones de operación, cobertura y procesos administrativos.

En la actualidad, la regulación tiene un significado y un papel más amplio porque no se circunscribe a la labor gubernamental. Ahora diversas áreas de la economía están en manos del sector privado, lo cual obliga a modificar las reglas del juego al interior del aparato estatal, para equilibrar las funciones públicas y las privadas.

¹⁰ Entendida como el conjunto de medidas destinadas a introducir o ampliar prácticas competitivas en mercados configurados como monopolios legales, o en aquellos que constituyen monopolios técnicos. Ello se puede lograr a través de: la simplificación de los reglamentos regulatorios y de que la administración pública deposite la confianza en los agentes privados. El argumento de fondo de las políticas de desregulación es que la competencia promueve la eficiencia productiva y una más adecuada asignación de recursos. (A. Martín, en: AYALA Espino, José Luis. *Limites del Mercado, límites del Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992, p. 165).

De esta forma, el fenómeno de la desregulación aparece a consecuencia de la apertura de los mercados, el cambio en las funciones del gobierno, los recientes avances en tecnología y comunicación; así como de la compleja relación entre las economías mundiales, la globalización y, por tanto, la competencia, que cada vez es mayor. Con ello, muchas de las regulaciones creadas en la época del Estado interventor resultaron obsoletas provocando efectos nocivos en el desarrollo y crecimiento económico.

Otros propósitos de la desregulación consisten en:

- Simplificar los procedimientos administrativos,
- Establecer criterios claros para la elaboración de normas, y
- Dar origen a un marco normativo adecuado a las nuevas relaciones entre el mercado y el gobierno.

Cabe mencionar que cuando la desregulación incluye la disolución de organismos estatales, implica también una disminución del gasto público, lo cual ha hecho más atractivos los procesos desregulatorios para muchos países.

Cuando se impulsan mecanismos de desregulación, se toman en cuenta no solo los beneficios de simplificación administrativa y, en algunos casos, reducción del aparato estatal que ésta trae consigo, sino también la disminución de costos que implica, lo cual no ocurría en el auge de la intervención pública, donde solamente se comparaban las “fallas” del

mercado frente a los beneficios, sin tomar en cuenta los costos de las regulaciones.

Llevar a cabo la desregulación en materias donde la regulación se ha impuesto como forma de proteger al consumidor (regulaciones informativas y organizativas) es mucho más difícil, por razones políticas. La opinión pública se encuentra mucho más proclive a aceptar la desregulación de normas de fomento, donde claramente se eliminan beneficios a empresas privadas, que a eliminar normas aparentemente de bajo costo y que parecen beneficiar a toda la población. En cambio, la desregulación (por lo menos plena), no parece tener aún viabilidad en ciertas actividades vinculadas a la confianza pública, como en materia de entidades financieras, compañías de seguros, fondos de pensión y oferta pública de títulos de valores.¹¹

Por otra parte, cuando la regulación se simplifica y favorece al mercado este desarrolla espontáneamente mecanismos más eficientes y menos costosos para evitar abusos. Dichos mecanismos son: mayores incentivos para el consumidor, quien deberá realizar su propia investigación por su propio interés; el segundo, es resultado de la acción de los competidores que se obligan a reducir precios y a mejorar la calidad y el tercero, la existencia de organizaciones especializadas en proveer información a través de la selección de productos que les permitan mantener cierta reputación vinculada a su propio nombre comercial (cadenas de supermercados, venta directa, comercios acreditados, revistas especializadas, informes para consumidores, vínculos con tarjetas de crédito, entre otros.).

¹¹ BUSTAMANTE, Jorge Eduardo. *Desregulación. Entre el Derecho y la Economía*. Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1993, p. 95.

Sin duda, la ponderada eliminación de las regulaciones ha abierto mercados y fomentado nuevos flujos de inversión. Pero también, en determinados casos ha sido necesario fortalecer, más que aligerar, y evitar el abuso de los particulares, el marco reglamentario, a fin de canalizar adecuadamente la competencia. Esto sucede en sectores que son privatizados, en los que existía un monopolio público con funciones indirectas de regulación mediante la propiedad,¹² que beneficiaba el control estatal con gobiernos sobre todo de corte autoritario y centralista. Lo cual significa que la regulación, antaño excesiva, daba lugar a este tipo de prácticas económicas, impedía la competencia y la pluralidad de opciones para el ciudadano.

Así, en la medida en que los gobiernos tienden a democratizarse, se ven obligados a revisar sus esquemas regulatorios para adecuarlos a las nuevas circunstancias de apertura, competencia y transparencia, tomando en cuenta que la participación social, cada vez más visible, aumenta el dinamismo en el ambiente en el que se desenvuelve el ejercicio del gobierno. Por tanto exige, que las instituciones, incluyendo la norma, aligeren su rigidez, sin que por ello la autoridad pierda las riendas de la dirección estatal o deje espacios propicios para el exceso de cualquier particular con intereses distintos al bienestar social.

Pero la desregulación está ligada a otro proceso de la misma importancia, conocido como proceso de reforma regulatoria o mejora normativa. La diferencia que existe entre ellas consiste en que mientras la desregulación efectúa un proceso de revisión y disminución del

¹² MARTÍNEZ, Gabriel y Fárber Guillermo. *Desregulación económica (1989-1993). Una visión de la Modernización en México*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 12.

marco jurídico, y concreta la eliminación de normas obsoletas, la reforma regulatoria tiene el fin de construir un nuevo marco normativo. La llamada Mejora Regulatoria se ha puesto en marcha en diversos países, particularmente en aquellos que integran la OCDE, como un mecanismo que persigue la transformación y el perfeccionamiento de la institucionalidad reguladora, y que busca revertir los daños causados por el exceso de regulación. Entendido como el sistema de reglas y organizaciones que define el marco de incentivos, determina la acción de los agentes económicos y apunta a la introducción de arreglos regulatorios más eficientes que tengan como resultado un comportamiento económico con menos distorsiones.¹³

El nuevo esquema de regulación debe ser un instrumento eficaz que permita a los gobiernos intervenir de manera razonada en los mercados, un pilar del gobierno que lo ubique en una situación de supremacía en el espacio estatal. La reglamentación debe seguir siendo un importante instrumento para fijar las reglas del juego bajo las cuales funcionen los mercados, sin pretender un *laisser-faire* absoluto. En suma, modernizar y racionalizar los regímenes regulatorios nacionales con base en principios jurídicos y económicos de: certeza jurídica, igualdad, seguridad y transparencia.

En síntesis, la desregulación se encuentra hoy frente a los siguientes desafíos:

- Aumentar la calidad de la intervención gubernamental, a través de la definición de normas encargadas de regular la actividad de los mercados, beneficiando la auto regulación;

¹³ RIVERA Urrutia, Eugenio. "Regulación y Competencia en los servicios de utilidad pública". En: *Reforma regulatoria y participación ciudadana*. INAP y SECOFI. México. 1999. p. 59 y 60.

- Crear, políticas públicas encaminadas a promover la competencia, con un alto grado de vigilancia y transparencia para evitar la discrecionalidad de los particulares que ingresan al mercado;
- Fortalecer la regulación en áreas donde la competencia no es viable o se encuentra restringida;
- Procurar, a través del establecimiento de nuevas leyes, la defensa y beneficio del consumidor, que es el ciudadano, ante los posibles abusos que pudiera sufrir por parte de las empresas, y
- Definir un nuevo equilibrio entre el control del Estado y la actividad económica y comercial del mercado.

Como conclusión, diremos que los procesos de desregulación traen consigo características en el desempeño de la Administración Pública como las siguientes: flexibilidad, agilidad y competencia. Tiende a dismantelar monopolios, elimina restricciones, sobre todo para que los particulares intervengan en áreas que en otro tiempo se consideraron exclusivas del sector público. Constituye un incentivo para la inversión, la productividad y la derrama de recursos para el Estado en general.

Cobertura del outsourcing o subcontratación

La palabra *outsourcing*, de origen anglosajón, hace referencia a la fuente externa de suministro de servicios; es decir, una organización contrata a una compañía externa (subcontratación en español) para que desarrolle

determinadas tareas en su lugar. Es frecuente que las empresas recurran al *outsourcing* como mecanismo para reducir costos, lo cual en algunos casos puede llegar hasta un cuarenta por ciento. Dicha subcontratación ofrece servicios modernos y especializados, sin que la empresa tenga que descapitalizarse por invertir en infraestructura.

Una definición clara de *outsourcing* es: “delegar y transferir una actividad que no forma parte del *core business* (centro de negocios), de una empresa a una entidad externa e independiente, cuyo *core business* sea precisamente la actividad delegada. Esta última organización debe ofrecer una solución productiva y eficiente de la actividad, así como su adecuada administración”.¹⁴

El *outsourcing* es una práctica que data del inicio de la Era Moderna y aunque poco se ha hablado de ella, se ha hecho cada vez más atractiva para los empresarios pues les representa una disminución de gastos considerable, sobre todo en lo que a personal se refiere. El *outsourcing* es cada vez más la respuesta común a la pregunta que se hacen los hombres de empresa para proporcionar un mejor servicio a los clientes: ¿Fabricar o comprar?, y está dando lugar a una nueva relación entre el cliente y el proveedor.

En el ambiente empresarial la subcontratación se concibe como el dispositivo a través del cual una empresa confía a otra (subcontratista), una parte del proceso de producción que será incorporada al producto final, de acuerdo a los lineamientos previamente establecidos; es decir, que esta segunda empresa, también conocida como auxiliar, genera

¹⁴ ADAMS, Oscar. “El outsourcing y la era de la flexibilidad”, Revista *Management Today*, Enero, México, 2002.

bienes intermedios indispensables para obtener el resultado final esperado.

En el caso de la Administración Pública, la práctica de la subcontratación se hace más compleja, debido a que se rige por una regulación específica que aborda las cuestiones relativas al contrato de forma bastante tasada y que, a diferencia de la contratación privada, deja escaso margen al principio de libertad de las partes para fijar las condiciones de las relaciones (requisitos, límites y consecuencias).

Asimismo, esta normativa sienta determinadas prerrogativas a favor de la Administración Pública que la sitúa en una posición dominante sobre la empresa privada en los contratos administrativos.¹⁵

En términos generales, la subcontratación puede apreciarse como una herramienta de la administración: ágil, flexible y moderna que permite, a la institución que recurre a ella, mejorar su actividad apoyándose en otras empresas para la realización de sus actividades principales, sin necesidad de contar con todos los medios requeridos para ello, lo que posibilita que centre su actividad en las tareas más complejas o fundamentales.

Una explicación sobre el surgimiento de la subcontratación en las empresas es el impacto que tuvieron las crisis económicas sobre la esfera industrial y de negocios a partir de la década de 1970. La caída de sus ingresos trajo como consecuencia inmediata recortes en mano de obra, reducción de sus inversiones y baja productividad, por lo que fue indispensable establecer políticas de austeridad que al mismo tiempo frenaran la debacle y reencauzaran el crecimiento.

¹⁵ Disponible en: <http://www.vnUNET.es/Actualidad/An%C3%A1lisis/Comunicaciones/Legislaci%C3%B3n/20050915019>.

De esta forma, en las grandes empresas denominadas “tradicionales” se observa una recurrencia a la subcontratación sólo en aquellos casos donde la crisis golpeó más a las empresas. No es un instrumento primordial dentro de su estrategia, pero si busca el mejoramiento de la calidad con la subcontratación. En el caso de micros y pequeñas empresas, la subcontratación es concebida como una última alternativa para sobrevivir.¹⁶

Delegar responsabilidades y compromisos que no son inherentes a la esencia del negocio ha sido una constante en las organizaciones. Al comienzo de la era post-industrial se inicia la competencia en los mercados globales, y es entonces cuando las empresas deciden que otros asuman responsabilidades que no son el núcleo de su labor, porque no parecía suficiente su capacidad de servicios para acompañar las estrategias de crecimiento.

En América Latina el *outsourcing* o la subcontratación no es una práctica común entre las empresas; sin embargo algunos países recurren a ella como política destinada a favorecer la austeridad. Es el caso de México que a partir de la crisis económica de 1995 recurrió a este tipo de servicios externos, dado que para muchas compañías reducir costos e incrementar la productividad se convirtió en la diferencia entre el éxito y el fracaso. De hecho, varias empresas que brindaban este servicio lograron la eficiencia sin tener que pasar por algunas etapas, ya que la crisis ayudó en este sentido, pues no había otra forma de adaptarse a lo que el mercado y los clientes necesitaban.

¹⁶ Comisión Económica para América Latina. “Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores. Estudios de caso en México”. En: *Serie Desarrollo Productivo*, N° 54, Serie, México, 1999. p.p. 84.

De manera más común, el *outsourcing* se utiliza para actividades relacionadas con los recursos humanos, se puede encontrar por ejemplo, en el ámbito bancario, en empresas de productos al consumidor, electrónicas, constructoras, de ingeniería, telefonía, entretenimiento, farmacéutica, laboratorios, despachos legales.

Más allá de ser un gasto adicional, la subcontratación representa la oportunidad de dejar en manos de compañías expertas la administración y el manejo eficiente y efectivo de los procesos que no están ligados directamente con la naturaleza del negocio y que, por el contrario, permite reducir costos y reorientar los recursos internos e influir de manera significativa en su nivel de competitividad.

En definitiva, no es un contrato a corto plazo; no se limita a una asesoría puntual en un área de especialidad determinada; tampoco consiste en la contratación de personal experto por un breve lapso para mejorar puntos específicos del servicio. Es un servicio de largo plazo y va más allá del apoyo definido, como sucede en el caso de la consultoría legal. También se podría definir como un proceso de largo plazo en el que se recurre a una agencia exterior, para operar una función que anteriormente se realizaba dentro de una compañía, pero sin que esto intervenga en su misión o en sus tareas medulares.

Paule Neale, director de negocios de la compañía ISL de IBM, describe el *outsourcing* como la práctica de transferir la planeación, administración y operación de ciertas funciones a una tercera parte independiente.

En resumen, el *outsourcing* ha llegado a ser considerado en la empresa privada, como sinónimo de productividad, adaptabilidad, flexibilidad, modernidad y competitividad. Lo cual puede resultar real, siempre y cuando se evalúe constantemente al prestador del servicio.

Entre las ventajas que la subcontratación puede aportar para las organizaciones podemos enunciar las siguientes:

- Atención con mayor eficiencia a su actividad sustantiva, delegando la adjetiva a un área externa.
- Reducción del personal gerencial.
- Ahorro de costos.
- Respuesta más rápida y oportuna al cliente.
- Resultados de corto plazo.

Otro de los beneficios que aporta este modelo es que la empresa puede ser más competitiva porque facilita el liderazgo. Al quitarse el lastre de aquellos procesos que no son medulares, la empresa tiende a ser más eficiente porque se olvida definitivamente de algunas tareas que le obligan a dedicar mayor atención y tiempo.

Actualmente la mayoría de los gobiernos europeos, pero particularmente de la comunidad británica (Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda), tienen avances considerables en la implementación de procesos de “subcontratación” en su gestión pública.¹⁷

Importancia de la subrogación

La construcción y consolidación de un Estado Moderno en su faceta de regulador implícito, como se ha mencionado ya, reducir su estructura y acotar sus facultades. En la búsqueda de este objetivo, los gobiernos occidentales asumieron que era indispensable llevar a cabo todo tipo de

¹⁷ SAMANIEGO González, José Luis. *Hacia un modelo de burocracia sustantiva: La subcontratación como instrumento de gestión pública para el redimensionamiento de estructuras de la administración pública mexicana*. Tesis. Director: Elena Jeanetti Dávila, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2002. p. 159.

reformas, entre las cuales destaca la administrativa, que pretendió entre otras cosas, restarle al Estado el papel de productor de actividades que no formaran parte de su actividad sustantiva, e incrementar el de ordenador. Este tipo de reformas se han convertido en una pieza fundamental para eficientar la labor administrativa y optimizar recursos en el ejercicio de gobierno.

Parte importante de estas reformas tienen una innegable influencia del mercado, es el caso de medidas como la subrogación de servicios que, junto con la subcontratación, ha roto con el monopolio de las actividades económicas del Estado. Se trata de una política cuya participación del sector privado es determinante e implica cambios en la operación directa del gobierno.

La palabra subrogación de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española proviene del vocablo latino *subrogatio-nis*, que significa “acción y efecto de subrogar”; definición que a su vez remite al término subrogar; que el mismo Diccionario señala como un concepto jurídico que quiere decir: “sustituir o poner a alguien o algo en lugar de otra persona o cosa”.¹⁸ Es un medio de transmitir las obligaciones.

Se verifica cuando lo ordena la ley y sin que intervenga el deudor y el acreedor. Hay subrogación cuando una persona tiene interés en que una obligación se cumpla y paga al acreedor substituyéndose en lugar de éste.

¹⁸ Disponible en: www.rae.es/ p. 127.

Otra definición la encontramos en el Compendio de Derecho Civil Mexicano¹⁹ que reconoce a la subrogación como una forma de transmisión de las obligaciones por cambio de acreedor, que se opera por ministerio de la ley en los casos en que un tercero paga al acreedor, cuando tiene interés jurídico en el cumplimiento de la deuda, o bien, cuando por un convenio entre el acreedor y un tercero, aquél transmite a éste, por virtud de un pago que recibe, todos los derechos que tiene contra su deudor.²⁰

Es también, la sustitución de una obligación por otra. Cambio en el sujeto de crédito. Si el cambio del contenido es resultado de un acuerdo de voluntades se trata de una transacción; pero cuando el cambio del objeto se realiza por voluntad de la ley, estamos en presencia de una subrogación legal. Esto significa que la subrogación debe ser avalada por una ley.

La subrogación es un término empleado por el moderno Derecho Civil, y refiere “una forma de transmisión de las obligaciones”, pues el verbo subrogar evoca; como ya se mencionó, la idea de sustituir.

La subrogación es un término frecuentemente referido en el sector salud y de seguridad social, haciendo referencia a *servicios subrogados*; es decir, servicios idénticos de una unidad principal, prestados con “unidades externas periféricas” de acuerdo con ciertas condiciones previamente pactadas.²¹

¹⁹ ROJINA Villegas, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*. Tomo Quinto, Obligaciones, Volumen II, Sexta Edición, Ed. Porrúa, México, 1995, p. 587.

²⁰ De esta suerte, se distinguen dos formas de subrogación: la legal y la convencional, cuya definición es distinta. La legal se refiere a una forma de transmisión de las obligaciones que se opera por ministerio de ley, cuando un tercero que tiene interés jurídico en el cumplimiento de la deuda, paga al acreedor, sustituyéndose de pleno derecho en sus acciones, facultades y privilegios. En tanto que la convencional se presenta a través de un acuerdo celebrado entre el acreedor y un tercero, por virtud del cual éste adquiere de aquél, mediante un pago que le hace, las acciones y privilegios existentes contra el deudor. ROJINA, *Ibid.*, p. 588.

²¹ SAMANIEGO, *ibid.*, p. 154.

En el ámbito de la Administración Pública Federal Mexicana, la subrogación es entendida como toda asignación destinada a cubrir los gastos que realizan las dependencias y entidades del Gobierno Federal, en la prestación de servicios, cuando no les sea posible atenderlos de manera directa, tales como: medicamentos, servicio médico, hospitalario, laboratorio, etc.²²

En los países de occidente esta práctica es habitual, sobre todo en el ramo de la salud. Una muestra es el caso español, en donde el 55.7% de los hospitales contrata al menos uno de los servicios generales con agentes ajenos a su organización. El servicio de limpieza es el que presenta un mayor grado de contratación externa (45.1%), seguido del servicio de seguridad y mantenimiento (32.5%). En cambio, el servicio de lavandería es el que presenta un mayor grado de integración vertical (94.3%) junto con el de alimentación (80.1%).²³

No obstante su uso, el termino “subrogar” ha resultado ser controvertido debido a que en ocasiones se confunde con el de “subcontratar” o el de “concesionar”. Al respecto, cabe aclarar que aunque los tres son actos administrativos que tienden a ampliar la esfera jurídica de los particulares, pueden distinguirse por sus fines y por los actores que intervienen en ellos.

La *concesión* es entendida como el instrumento a través del cual, la administración, como autoridad otorgante, confía a una persona física o moral, que se denomina *concesionaria* y a través de un contrato,

²² Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e informes sobre la gestión pública, México, 2001, p. 319.

²³ PULG-Junoy J. y P. Pérez-Sust. *Integración vertical y contratación externa en los servicios generales de los hospitales españoles*. Universidad Pompeu Fabra. Barcelona, 2001, p. 1. Disponible en: <http://www.scielosp.org/pdf/gsv16n2/v16n2a05.pdf>.

la prestación o manejo de un servicio público, o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado; es decir, el particular adquiere derechos sobre elementos que originariamente pertenecen al ámbito público, pero su actividad está bajo la supervisión y regulación permanente del gobierno.

Por lo tanto, en la concesión los actores son siempre dos:



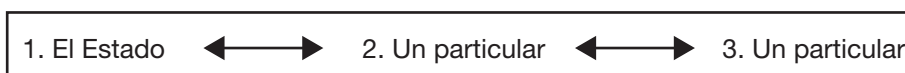
Por su parte la *subcontratación*, se refiere a la transferencia de una parte de sus obligaciones, que una organización hace a otra externa.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la subcontratación es un contrato que una empresa hace con otra para que realice determinados servicios, asignados originalmente a la primera.

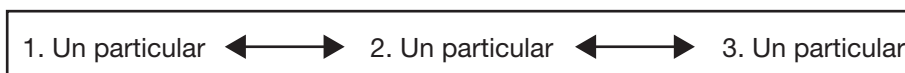
En su composición etimológica, la subcontratación se compone del prefijo: *sub* que significa bajo o debajo y *contratar*, que es una palabra de origen latino *contractare*, cuyo significado se expresa en dos vertientes:

- 1) Pactar, convenir, comerciar y hacer contratos, y
- 2) Instrumento, escritura o simple obligación firmada con que las partes aseguran los acuerdos consensuados.

Se entiende entonces que para que exista una subcontratación, es necesario que la contratación se realice a través de un intermediario y no de manera directa por la organización. Aquí los actores que se observan son tres, el contratante, el subcontratante y el subcontratado, que pueden ser:



o bien



En la subrogación ocurre casi lo mismo que en la subcontratación, porque se sustituyen obligaciones a través de agentes externos, solo que de manera directa, pero los actores pueden ser también:



o bien



Lo anterior significa que tanto la subcontratación como la subrogación pueden ocurrir tanto en el espacio público como en el privado. De hecho el origen de ambas se ubica en las empresas privadas de los países anglosajones.

Durante el periodo de la posguerra y como consecuencia de las crisis en estos y otros países, las empresas buscaron una forma de ahorrar costos en infraestructura, mano de obra, y procesos, sin que ello significara mermar su eficiencia y productividad.

Así, la decisión de grandes empresas dedicadas al ramo automotriz, de servicios y alimentos, entre otras, fue recurrir a la subcontratación o subrogación de actividades que no constituyeran el núcleo de su labor y permitir que otras empresas dedicadas a materias como recursos humanos, mantenimiento, limpieza, etc., se hicieran cargo de ellas.

En el sector público este tipo de prácticas comenzaron a implementarse a partir de la década de 1950 pero cobraron fuerza en la década de 1970, cuando surge la Nueva Gestión Pública en los países de la OCDE, como ya se mencionó en el Capítulo I. El enfoque de esta nueva tendencia busca incorporar dentro de un esquema gubernamental las ventajas que, según ella, la organización privada trae consigo, como la competencia, la eficiencia, el ahorro en costos y la productividad, que no se encontraba ya en los aparatos burocráticos propios de la Administración Pública.

En América Latina fue a partir de la década de los 1980 que comenzaron a permear las políticas de desregulación, subcontratación, subrogación, pero sobre todo de privatización.

Conclusiones

En las últimas dos décadas los gobiernos se han visto obligados a establecer mecanismos que procuren un mejor entendimiento entre las esferas privada y social, al tiempo que le reditúen una relación más

estrecha con ambas y le permitan renovar su labor y modernizar su función. En este sentido, la Nueva Gestión Pública se ha posicionado como una herramienta para alcanzar tales objetivos. Es ahora el hilo conductor de las decisiones y acciones propias de la Administración Pública y contribuye a evaluar su desempeño en términos de eficiencia y calidad.

La conformación de un Estado más liberado de las responsabilidades administrativas y cargas financieras ha permitido la incursión del mercado en el espacio público. Políticas como la privatización, desregulación, subcontratación y subrogación ahora son elementos comunes en los programas de gobierno, en la búsqueda de mejores administraciones que den muestra de eficiencia, crecimiento y calidad, pero que al mismo tiempo den lugar al ahorro y a la optimización de recursos.

Por eso, la naturaleza de las tendencias como las que aborda el presente artículo están estrechamente relacionadas con el mercado; es decir, su acción se desarrolla necesariamente en sociedades abiertas con políticas de libre mercado en donde las organizaciones permiten el desempeño de particulares, en ámbitos que antaño correspondían exclusivamente al gobierno.

Estas prácticas son adoptadas, en la mayoría de los casos, con el fin de efficientar procesos, abaratar costos, agilizar trámites, mejorar tareas, atender prioridades, exigir y evaluar resultados, y en general, perfeccionar todo aquello que con una administración rígida, vertical y centralizada sólo ocasionaba pérdidas.

En nuestro país, es casi ya común referirse a la privatización y en menor medida a la desregulación, aunque también se encuentra en proceso

de expansión sobre todo en el ámbito gubernamental. Pero la práctica menos conocida en México es la subrogación, por ser un asunto inacabado en la esfera de lo público. Sus características se aprecian en ciertas áreas, pero no existe una política directriz que la consolide como herramienta de la Nueva Gestión Pública, como si sucede en otros países de la OCDE, donde esta tendencia busca mejorar el desempeño de los gobiernos, cediendo espacios al sector privado, pero sin transgredir los valores institucionales y los valores públicos de las organizaciones.

En el caso de México los avances sobre la materia se deben en gran medida a las recomendaciones hechas por los organismos internacionales –Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional– facilitadores de préstamos y asistencias técnicas a cambio de implementar ciertas reformas, así como de países con los cuales existe una relación comercial. De esta forma, las experiencias conocidas en el ramo no se deben a una verdadera planeación y diseño de instrumentos para modernizar y hacer más eficiente a la administración –a través de mecanismos como la subrogación–, sino que constituyen acciones propias de modelos establecidos en otras latitudes e imitadas por algunas áreas del gobierno mexicano, como el sector salud. En la esfera de la seguridad social podemos encontrar mayores indicios de esta actividad técnico-administrativa llamada subrogación.

Bibliografía

Adams Oscar. El outsourcing y la era de la flexibilidad; Revista Management Today. Enero, 2002.

Ayala Espino, José Luis. Límites del Mercado, límites del Estado. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992.

Brian Rothery, Iam Robertson. Outsourcing: La Subcontratación. Editorial Limusa, S.A. México, 1997.

Bustamante, Jorge Eduardo. Desregulación. Entre el Derecho y la Economía. Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1993.

Comisión Económica para América Latina. “Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores. Estudios de caso en México”. En: Serie Desarrollo Productivo, N° 54, Serie, México, 1999.

González Valdés, Refugio. Privatización y Bienestar Social en el Estado de México, 1990-1999. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2001.

<http://www.scielosp.org/pdf/gv/v16n2/v16n2a05.pdf>.

<http://www.vnunet.es/Actualidad/An%C3%A1lisis/Comunicaciones/Legislaci%C3%B3n/20050915019>.

Instituto Nacional de Administración Pública y Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. **La reforma regulatoria y participación ciudadana. Experiencias en el sector productivo en México y en el mundo**, México, 1999.

Jean Velasco, Marie Claude y Villareal Gallegos, Ana Marina. **La Subrogación de servicios auxiliares de salud: Un caso práctico**. Tesis. Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, julio de 1996.

Martínez, Gabriel y Fárber Guillermo. **Desregulación económica (1989-1993). Una visión de la Modernización en México**. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Menoni K., **Outsourcing: El Zapatero a sus Zapatos**. Inversiones, Caracas, Venezuela, mayo de 1997.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. **Privatising State-owned Enterprises. An overview of policies and practices in OCDE countries**, Francia, 2003.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. **Reforma regulatoria en México, Volúmenes 1 y 2**, Francia, 1999.

Pulg-Junoy, J. y P. Pérez-Sust. **Integración vertical y contratación externa en los servicios generales de los hospitales españoles**. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España, 2001. Disponible en: _____

Rivera Urrutia, Eugenio. “Regulación y Competencia en los servicios de utilidad pública. La experiencia chilena en la Mejora Regulatoria”. En: **Reforma regulatoria y participación ciudadana. Experiencias en el Sector Productivo en México y en el mundo**. Instituto Nacional de Administración Pública, SECOFI, México. 1998.

Rojina Villegas, Rafael. **Derecho Civil Mexicano**. Tomo Quinto, “Obligaciones”, Volumen II, Sexta Edición, Ed. Porrúa, México, 1995.

Samaniego, González José Luis. **Hacia un modelo de burocracia sustantiva: La subcontratación como instrumento de gestión pública para el redimensionamiento de estructuras de la administración pública mexicana**. Tesis. Director: Dra. Elena Jeanetti Dávila, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2002.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal**, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. Subsecretaría de Egresos, México, febrero de 2001.

Vásquez, Ian. **La Privatización del Seguro Social en Latinoamérica**. Cato Institute, 29 de mayo de 1998.

Vásquez, Ian. Ponencia: “Los hispanos ganan más con la privatización de la seguridad social”. Presentada el 21 de Mayo del 2002 en la Conferencia: **Hispanos y la Seguridad Social del Cato Institute** realizada en Washington, DC.

Vernon, Raymond (compilador). **La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos**. Fondo de Cultura Económica. 1ª. edición en español, México 1992.

www.rae.es.



Reflexiones sobre el neoinstitucionalismo económico

Rina Marissa Aguilera Hintelholer*

** Maestra en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesora de Metodología en la carrera de ciencias políticas y administración pública.*

Abstract

La autora explica los fundamentos y alcance del neoinstitucionalismo económico para resaltar su relevancia en el estudio de la sociedad, el Estado, el mercado y las conductas individuales desde una óptica que permita conocer las reglas del juego que se han de cumplir para garantizar la certidumbre del intercambio económico, el cual es fundamental en la producción de los bienes y servicios que se producen, sin desconocer la importancia de los derechos de propiedad y los costos de transacción, entendidos como factores centrales en la organización y el funcionamiento de los procesos que permiten el desarrollo de las personas y la colectividad con la regulación que se lleva a cabo por parte de las instituciones administrativas.

Palabras clave: Costos, Estado, instituciones, mercado y regulación.

The author explains the foundations and reaches of the economic new-institutionalism to emphasize her relevance in the individual study of the society, State, market and conducts from an optics that allows to know the rules the game which they are had to fulfill to guarantee the certainty of the economic interchange, which is fundamental in the production of the goods and services which they take place, without unknown the importance of the property rights and the costs of transaction, understood like central factors in the organization and the operation of the processes that allow the development of the people and the colectivity with the regulation that is carried out on the part of the institutions administrative.

Key words: Costs, State, institutions, market and regulation.

Introducción

El estudio de las instituciones es tema clave para los asuntos de la sociedad, el Estado y los gobiernos. Entenderlas, analizarlas y explicarlas, implica situarlas como elementos de primer orden en la comprensión de los problemas sociales, económicos y políticos. En este sentido, una vertiente de reflexión útil para puntualizar el significado de las instituciones es el neoinstitucionalismo económico. Ubicado en el movimiento que tiene como fin revitalizar el análisis de las reglas del juego en la sociedad que son las instituciones, proporciona conceptos y teorías que permiten indagar el sentido y significado de los fenómenos de la sociedad y el mercado.

El neoinstitucionalismo económico contribuye al entendimiento de los procesos de intercambio, los derechos de propiedad, los costos de transacción, las políticas regulatorias, el papel del Estado en la economía, el papel del consumidor, así como las formas de intercambio que demandan seguridad jurídica y tribunales competentes para garantizar sus operaciones y movimientos.

Es un campo de estudio necesario, sugerente y atractivo para problematizar los movimientos económicos e institucionales de la sociedad, a partir de un enfoque positivo que finca en la utilización de categorías comprensivas, la base de sus planteamientos.

De igual modo contribuye a destacar el papel del Estado en el intercambio económico, el cual es al mismo tiempo, el papel de la Administración Pública y que se encamina a promover, fomentar y estimular el comportamiento de los agentes del mercado.

Con el neoinstitucionalismo es posible conocer cómo la sociedad moderna valora al Estado y al mercado como formas de organización que han de complementarse y coordinarse para que la producción de la riqueza material sea efectiva; así, el Estado se encarga de organizar las condiciones del desarrollo de la sociedad y en ese sentido, el mercado con el apoyo del Estado, se encamina a crear y reproducir los elementos fundamentales -satisfactores- para la vida colectiva.

De este modo, el Estado y el mercado se complementan, evitando la existencia de dicotomías improductivas que en nada contribuyen al aprovechamiento económico de la sociedad.

El objetivo de este trabajo es destacar cómo las aportaciones del neoinstitucionalismo económico son útiles para el estudio y análisis de la Administración Pública, porque es la institución que se relaciona de manera directa con los procesos del mercado y los intercambios que se realizan en la sociedad moderna, utilizando para ello, instrumentos como los presupuestos, las políticas públicas, los programas, los planes y los sistemas de regulación que permiten racionalizar el quehacer económico.

Por ello se destaca los elementos más conspicuos del neoinstitucionalismo económico, con el fin de destacar la importancia que tienen las instituciones administrativas en momentos en que el Estado y el mercado desempeñan un papel crucial en la sociedad de nuestro tiempo.

Contexto

La formación del neoinstitucionalismo económico es un proceso que denota cómo los sistemas de pensamiento son fruto de la reflexión y la producción de las ideas. El neoinstitucionalismo¹ permite recuperar la dimensión humana cultural y valorativa de las instituciones, pues reconoce que las mismas son tipos de arreglo en los cuales influyen los intereses y las posturas de los grupos.

Una ventaja del neoinstitucionalismo económico es que permite entender en una óptica más amplia, la importancia del mercado, la sociedad, el Estado y la acción de los individuos en los procesos de intercambio. Su enfoque rebasa cualquier visión estrecha de lo que significa “el hombre económico racional” y permite vislumbrar la economía moderna como un conjunto de instituciones que tienen ventajas y restricciones para entender su funcionamiento.

Las raíces intelectuales del neoinstitucionalismo económico dan cuenta de cómo se define un campo de conocimiento a partir de aportaciones como la escuela clásica, neoclásica, el historicismo alemán, el marxismo y la Escuela Austriaca. Su crítica se orienta a la escuela neoclásica, pues omite la importancia del contexto, las relaciones de cooperación, los conflictos y los acuerdos entre los agentes económicos y sociales. En este sentido, la aportación del neoinstitucionalismo económico

¹ “... el neoinstitucionalismo económico ha destacado dos ideas clave: primera, los mercados y los estados de distintos países son organizaciones institucionales que pueden operar de acuerdo a reglas y normas particulares, y alcanzar resultados económicos políticos y sociales muy diferentes; y segunda, la conducta y elecciones de los agentes económicos reciben la influencia de distintos conjuntos de instituciones. La perspectiva institucionalista permite introducir algunos temas relevantes, que la teoría económica convencional elude, o no explica satisfactoriamente... “Ayala Espino, José. Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las Teorías Modernas del Estado.1996. pág. 43.

se orienta a destacar que la economía se entiende en razón del tipo de sociedad, el papel del Estado en la misma, la importancia de las políticas públicas y la calidad de las instituciones en el desempeño económico y social.

Respecto a la importancia de las instituciones, el neoinstitucionalismo económico acierta cuando destaca que son instrumentos determinantes y útiles para la sociedad.

Las instituciones son construcciones intelectuales, históricas y sociales. Permiten dar certidumbre al conjunto de la vida social y económica. Permiten también, que a partir de arreglos, los agentes del mercado puedan establecer sistemas de cooperación y definir reglas para incentivar el desempeño económico.

Para el neoinstitucionalismo económico, las instituciones son cruciales en la comprensión de cómo se desarrollan la sociedad y la economía. El mundo de las instituciones es fundamental para entender la definición y aplicación de reglas que deben ser producto del acuerdo.

Sin referencia a las instituciones, la economía es mero agregado de mecanismos del mercado, como si éstos fuesen productos de un orden espontáneo, que tiene instrumentos de autocorrección. Esto es inexacto, pues la economía se mueve en razón de mercados, costos de transacción, fuentes de información, legislación, acción de gobierno, derechos de propiedad, elecciones, preferencias e intercambios. Cada uno de estos elementos tiene su lógica y dinámica y se ordenan para fines de conseguir resultados específicos.

No menos importante es que el neoinstitucionalismo económico, también considera importante las instituciones informales, alimentadas por valores, patrones culturales, costumbres y hábitos, mismos que son importantes en el análisis de los cambios históricos. Siendo las instituciones reglas que definen el papel y las restricciones que tienen, tanto las personas como los grupos, su estudio y consideración son básicos para que en la visión del neoinstitucionalismo, sean valoradas como imperativo clave en el desarrollo de la sociedad y la economía.

Una pieza central en el desarrollo de la sociedad moderna es, el proceso de intercambio. Es con el apoyo de las instituciones, que el intercambio se traduce en un medio que permite ubicar la producción y distribución de los bienes y servicios públicos. El intercambio pone de manifiesto la importancia de tener un orden institucional para encauzar preferencias, conflictos, restricciones y opciones que los agentes del mercado generan con interacción. Aporte clave del neoinstitucionalismo económico es el rompimiento del sofisma que sustenta el comportamiento de la mano “invisible” en el mercado.

Este error de óptica ha reducido a la economía a una visión instrumentalista y unidimensional, cuando la misma tiene como uno de los pilares el papel del intercambio. Este debe entenderse en el plano de la cooperación, pero no está exento de dificultades que es preciso superar para llegar a transacciones exitosas.

Temas centrales que el neoinstitucionalismo destaca en relación al intercambio son: la información incompleta y asimétrica, los contratos, las regulaciones, los derechos de propiedad, los costos de transacción, las regulaciones, la coordinación institucional.

El neoinstitucionalismo económico permite con sus categorías de análisis combinar los factores objetivos y subjetivos que están presentes en los intercambios. Categorías como contexto, fallas de mercado,² externalidades, bienes públicos, son entre otros, recursos analíticos para trabajar el ángulo empírico, cuantitativo, contextual e institucional del intercambio.

Sin duda, el tema relativo a las elecciones³ y la conducta es básico en la visión del neoinstitucionalismo. A diferencia de los axiomas de que la racionalidad exhaustiva es producto del cálculo ordenado, lógico y completo de las preferencias individuales y sociales, el neoinstitucionalismo permite trabajar con otros elementos que denotan que las elecciones, no son un asunto exclusivamente económico; también se implican las mismas cuestiones políticas, sociales y culturales.

Se involucran en ellas organizaciones como los partidos políticos, el gobierno, la administración pública, los sectores sociales. Hay en el contexto de las elecciones, bases económicas que no pueden ni deben soslayarse; por ejemplo, lo relativo a la eficiencia económica, los costos, el tipo de desempeño y el papel de los incentivos.

² “La teoría de las fallas del mercado postula que la economía, conducida por las fuerzas del mercado, no es necesariamente eficiente. Esta teoría sostiene que los mercados no producen resultados eficientes si se presenta cualquier factor que viole alguno de sus supuestos básicos: racionalidad, competencia perfecta, mercados completos, información completa, e inexistencia de costos sociales y de transacción...” *Ibid.* pág. 38.

³ “Las áreas de estudio básicas de la escuela de la elección pública son el comportamiento de los votantes; el comportamiento de los políticos; la teoría de la burocracia y los procesos de votación que vinculan a los votantes con los políticos.

La escuela de la elección pública afirma que, en general los votantes no están informados acerca de los programas de los políticos y, cuando saben algo, generalmente se trata de una información sesgada; los habitantes de las ciudades saben cuáles son las propuestas en materia urbana, pero quizás ignoran las propuestas ambientales, de salud, cultura y recreación o desarrollo rural. Por ello, los votantes son fácilmente manipulables por grupos de interés, que tienen información especializada y una infraestructura adecuada para hacer propagandas a sus ideas” Ayala Espino, José. *Elección Pública*. Pág. 210.

En este sentido, el comportamiento de los actores sociales está determinado por la aplicación de los presupuestos, las políticas públicas, los procesos electorales, el papel de las ofertas y los liderazgos políticos. Por tanto, hay un vínculo entre elecciones y conducta que el neoinstitucionalismo económico contextúa como punto básico para la comprensión de los procesos que les dan vida y sustento. Junto al concepto mercado económico, es factible acuñar la categoría mercado político y de ese modo, destacar que la racionalidad obtenida en cada una de ellos es limitada, no concluyente ni holística.

En relación a la información, el neoinstitucionalismo económico le confiere importancia central para ubicarla en los mercados, la sociedad y los procesos de intercambio. La información da movimiento a las instituciones, o bien su falta de oportunidad limita su desempeño. Una de las tareas de las instituciones es dar certidumbre a los agentes económicos y sociales. Por eso, su obtención, distribución y utilización se relaciona con decisiones y acciones que involucran costos, precios, procesamientos, diseños, aperturas, contratos y operaciones.

Para el neoinstitucionalismo económico, la sociedad moderna da vida al concepto economía de la información,⁴ lo cual significa que sin la misma, no es factible el funcionamiento eficaz de los mercados. La falta de información tiene efectos negativos en aspectos como: el incremento de la incertidumbre y el riesgo, así como en la formación de mercados con carácter incompleto y segmentado.

⁴ “La economía de la información es un campo de estudio crecientemente importante. Las nuevas tecnologías de la información, especialmente las redes (Internet, extranet e intranet) permitirán conectar a los individuos con las empresas y el gobierno, transformando profundamente la organización de los mercados. La teoría económica tendrá que ayudar a responder nuevas preguntas que la velocidad y cantidad de la información se plantearán a la organización económica” Ayala Espino, José. Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. 1999. pág. 171.

No menos importantes son los efectos en cuestiones que se relacionan con factores y variables como: toma de decisiones, el mercado de futuros, las tasas reales de cambio, variación en las tasas internacionales de interés de cambio, variación en las tasas internacionales de interés y domésticas, información sobre el precio de los insumos estratégicos. Estos puntos denotan que la información es esencial para movilizar o no capital, inversiones, contratos y políticas públicas.

La información es para el neoinstitucionalismo económico de gran importancia para que los mercados y las operaciones de intercambio no se desenvuelvan en zona de incertidumbre, sino en ámbitos de seguridad y certidumbre. Incluso, para los gobiernos, el manejo y aprovechamiento de la información es crucial para alentar con oportunidad las políticas regulatorias o las distributivas.

No menos importante para el neoinstitucionalismo económico es lo relativo a los costos de transacción. En opinión de José Ayala Espino, los costos de transacción surgen de la transmisión de los derechos de propiedad. En un sentido amplio, incluyen todos aquellos costos que no emergen directamente del proceso de producción de los bienes y servicios. Sin embargo, los costos de transacción están asociados y a su vez determinan, el intercambio económico, es decir, el intercambio no depende únicamente o de manera decisiva, de los precios de equilibrio, sino del nivel de costos de transacción.⁵

Lo anterior significa que los costos de transacción se relacionan con aquellos apoyos de orden administrativo, organizativo y funcional de las unidades empresariales, mismos que son necesarios para nutrir el

⁵ Ibid. pág. 174.

aspecto productivo y comercial de las empresas. Aluden a la línea de costos que se relacionan con la capacidad tecnológica de la empresa; la presencia de está en los mercados de la información, el tipo de decisiones que se aportan, el apoyo a los arreglos que permitan firmar contratos y asegurar su implementación; el tiempo que duran las negociaciones para asegurar los contratos. Dichos costos se relacionan con la transmisión de los derechos de propiedad y juegan un papel clave en el comportamiento de los mercados.

Por eso, si los costos de transacción son elevados, no se propicia un clima favorable para el desempeño eficaz de las unidades productivas en los mercados. Cuando los costos de transacción son caros, conducen al desestímulo de la actividad económica y social de las empresas.

En relación a los derechos de propiedad, éstos tienen una historia destacada en el mundo moderno. Hay que recordar que cuando los Estados monárquicos no garantizaron los derechos de propiedad, se impulsaron las revoluciones políticas, las cuales plantean entre sus postulados, la defensa y el goce de los mismos. En efecto, la sociedad civil moderna es fruto de la lucha entre otros aspectos, por los derechos de propiedad.

En el mundo actual, su importancia no ha decrecido. Las Constituciones, el derecho público y el derecho privado son las instituciones que se encargan de garantizar el goce los derechos de propiedad. Como bien dice Ayala, “Los derechos de propiedad son probablemente las instituciones más relevantes en lo que se refiere a la asignación y uso de recursos disponibles en una sociedad”.

En este sentido, le corresponde al Estado definir, formular y aplicar políticas de gobierno que den certidumbre a los derechos de propiedad y

de ese modo, los agentes del mercado tienen un ambiente de seguridad que permite y estimula no sólo la coordinación entre los agentes del mismo mercado, sino que hay garantías de que no habrá cambios en las reglas que se orientan a la seguridad de los derechos de propiedad.

Así, la valoración de los activos se realizará en un clima institucional que estimula el ciclo de las inversiones, atenúa los riesgos por incertidumbre y permite que la coordinación entre los agentes sea más efectiva.

Uno de los puntos básicos del neoinstitucionalismo económico, es el relativo a los contratos.⁶ Siendo la economía moderna un sistema de intercambios que necesitan certidumbre, los contratos son instrumentos que garantizan en, un marco de derechos y obligaciones, que las operaciones económicas, comerciales y de servicio sean alentadas, promovidas y estimuladas con apego a reglas que definen las condiciones, estímulos, riesgos, sanciones, tiempo y sentido de los derechos de propiedad.

Las transacciones tienen mejor visualización cuando los contratos permiten trabajar y formalizar, tanto situaciones ordinarias como contingenciales que inciden en el comportamiento de los mercados.⁷

⁶ “El contrato es una institución relevante que puede promover o bloquear la cooperación en el intercambio, se trata de una institución sustantiva a través de la cual se especifican qué tipo de derechos de propiedad pueden ser transferidos, y en qué términos. El contrato genera incentivos para que los agentes se involucren en todo tipo de transacciones...”. *Ibid.*, pág. 246.

⁷ “El mercado en cuanto construcción pública, depende de las instituciones. En éstas, las políticas se caracterizan por ordenar y coordinar la acción del gobierno para que la economía de mercado y sus agentes sean el motor del crecimiento, la prosperidad, la innovación tecnológica y la reproducción consistente de los capitales. En ningún momento es aconsejable modificar drásticamente las reglas del juego en el renglón de la economía y los mercados”. Ricardo Uvalle Berrones “Estado y mercado: instituciones fundamentales de la sociedad democrática” en *Revista la Gaceta de Ciencia Política*. Número 11. Invierno 2001. pág. 187.

Lo relativo a la formación de las empresas, las relaciones laborales, las relaciones con proveedores, las revisiones contractuales, son otros aspectos que destacan la importancia de que los contratos en términos del derecho positivo moderno, coadyuven a que los mercados y sus agentes tengan un ámbito de seguridad para minimizar los costos de transacción.

Lo relativo a los arreglos, cláusulas y jurisdicción para canalizar conflictos; lo relacionado con los códigos que sancionan conductas; la modificación de las condiciones previstas por cualquier factor, son cuestiones esenciales para los intercambios y los costos no sean lesivos al funcionamiento de los mercados.

Los contratos, por eso, son medios para garantizar la seguridad de los derechos de propiedad. Los articulados, estructura y alcance de los contratos son elementos que prescriben conductas y orientan a la vez, cuando éstas tienen que ser modificadas y cómo deben reencauzarse para no dañar el patrimonio, el capital o la inversión de los agentes económicos. En los contratos cabe destacar, también ingresan las relaciones individuales, las sociales y desde luego, la regulación del gobierno.

No menos importante es para el neoinstitucionalismo económico, la distinción entre instituciones⁸ y organizaciones. Las primeras se refieren al conjunto de reglas, estatutos, disposiciones y reglamentos que los grupos conviene acordar para asegurar que las conductas individuales

⁸ North define a las instituciones como "Las reglas del juego en una sociedad más formalmente son las limitaciones ideales por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico". D. North. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. 1993. pág. 13.

y grupales tengan restricciones, reconociendo desde luego, los derechos y prerrogativas.

Las instituciones permiten regular el comportamiento de los agentes, sociales, políticos y económicos en términos para facilitar su interacción, cooperación y sentido de realización. Las instituciones son las que definen los modos y formas en que deben cumplirse con los preceptos positivos.

Las organizaciones por su parte, denotan la existencia real de cómo funcionan las instituciones. Comprenden el mundo material dado por instalaciones, recursos, jerarquías, grupos, activos y acciones que se emprenden.

Las organizaciones en opinión de Ayala, comprenden "... partidos políticos, el Senado, la Asamblea de Representantes, el Instituto Federal Electoral, las Organizaciones no Gubernamentales entre otras". Son las organizaciones instrumentos para alcanzar fines públicos y con sus disposiciones escritas encauzan el rumbo y la conducta de sus miembros. Para efectos de la vida económica, es importante que la distinción entre las instituciones y las organizaciones se traduzca también en la distinción de que una y otras son esenciales para la vida social, los mercados y el desempeño mismo del Estado.

En relación al sistema jurídico moderno, éste es de trascendencia en el desenvolvimiento de la sociedad moderna. Implica que hay maduración de las instituciones y garantía para que las normas de derecho positivo sean invocadas y aplicadas de modo razonable.

El sistema jurídico garantiza que los derechos de propiedad y los costos de transacción tengan un marco de reglas que se pueden aplicar para resolver controversias, desacuerdos y delitos. Para los fines de la sociedad moderna, los mecanismos legales resultan de gran interés para regular y orientar la conducta privada y pública.

Cabe señalar que para Ayala Espino, “La función primordial del sistema jurídico es institucionalizar las leyes”. Éstas surgen como resultado, tanto de la actividad de las agencias gubernamentales (por ejemplo, las cortes en donde litigan las partes, para establecer las reglas en el mercado) como de la interacción de las partes en el mercado que desean un marco de confianza y certidumbre para realizar el intercambio con seguridades mínimas.

El sistema jurídico es la base para que la regulación social sea eficiente y es atributo para que la vida social tenga los elementos que facilitan y garantizan el comportamiento de las actividades económicas. En este sentido, el intercambio tiene elementos que regulan sus diferentes etapas hasta llegar a reconocerlo como un sistema de ventajas para la producción de los bienes y servicios públicos.

Finalmente es claro, que el mejor desenvolvimiento de una sociedad depende de la calidad de sus instituciones. Éstas se gestan, maduran, desarrollan y consolidan en razón de los valores, cultura, aceptación y resultados que generan. Cuando en la sociedad hay instituciones no aceptadas plenamente, es difícil que contribuyan a su desarrollo. Las instituciones son la negación del desarrollo cuando obstaculizan las iniciativas e inventiva de las personas y las organizaciones.

Siendo procesos de aprendizaje lo que configuran la construcción y práctica de las instituciones, es importante valorar su utilidad para

generar los incentivos, estímulos y sanciones que necesitan los mercados y sus agentes económicos. Es el desempeño de las instituciones, la clave para entender el significado y valor de los derechos de propiedad y de los costos de transacción.

Respecto al Estado, las instituciones son el corazón y el cerebro que lo acreditan como la organización más importante en la sociedad. Cuando las instituciones publican tienen un desempeño satisfactorio, el desenvolvimiento de la sociedad es más completo.

De las instituciones públicas depende que los rendimientos económicos y sociales sean alentados a través de las políticas públicas, el gasto y los presupuestos públicos; las leyes que se aplican, en suma, todos los instrumentos de gobierno que posibilitan la coordinación entre los agentes sociales, económicos y políticos. Además las instituciones son las responsables de asegurar que la relación de las esferas pública, privada y social sea efectiva, a fin de que los asuntos públicos tengan mejores recursos y atención encaminados a su eficaz gobernación (solución de conflictos, estabilidad y procesos de negociación y administración de servicios ordinarios y estratégicos).

Conclusión

Las ideas expuestas permiten comprobar que el neoinstitucionalismo económico es un conjunto de herramientas de análisis que favorecen una mejor comprensión de la sociedad, la economía y el mercado tanto en plano normativo como empírico. El neoinstitucionalismo permite profundizar en la anatomía de la sociedad civil que son la economía y los mercados, destacando de manera sobresaliente, el cúmulo de disposiciones formales que sancionan el intercambio económico entre

los agentes productivos. No se queda en plano de la abstracción, sino que utiliza conceptos operacionales para conocer más de cerca el desempeño de la sociedad y la economía desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo.

Su enfoque positivo implica que centra su interés no sólo en destacar qué son las instituciones, sino cómo funcionan y qué resultados son capaces de generar en la sociedad civil. Por eso la economía, el mercado y el intercambio no sólo son relaciones en sí, sino tipos de institución que son reconocidas con la intervención de las autoridades públicas, del Estado y la Administración pública.

En esta tarea, ocupan un lugar importante las instituciones administrativas -comisiones, comités, empresas, ministerios, gabinetes, secretarías- porque a través de ellas, el Estado interviene en la producción, el consumo, la circulación y la distribución de los bienes y servicios que la sociedad necesita para su crecimiento y desarrollo.

Las instituciones administrativas son un medio fundamental en el quehacer del Estado y por eso se relacionan de manera directa con los procesos del intercambio económico. Su utilidad es relevante para que los mercados tengan rendimientos favorables, considerando la posición estratégica que ocupan en la sociedad moderna.

Por tanto, queda atrás las “tesis” de que el mercado se rige por la “mano invisible”; es claro que la economía no se integra ni por sujetos de racionalidad impecable, ni por operaciones que se ciñen a la pulcritud de las reglas jurídicas; en la economía hay procesos que son influidos por el conflicto, la lucha por ganar mercados y por el afán de aumentar las ganancias. La economía de mercado no es un espacio de operaciones

exclusivamente técnicas, sino que se consideran también los procesos políticos que son consustanciales a la competencia y la lucha por el poder entre las empresas y las agencias del propio Estado.

En este sentido, la Administración pública desempeña tareas cruciales que se orientan a promover el crecimiento de la economía y el bienestar de la propia sociedad, sin desconocer la suma de los poderes formales y reales que son parte activa en las decisiones que se adoptan y que afectan o favorecen al público consumidor. El nexo entre economía, intercambios e instituciones administrativas es indisoluble porque la sociedad necesita de cada uno de esos elementos para crecer y desarrollarse con eficacia. La regulación del intercambio económico tiene en la utilización de los reglamentos los recursos para autorizar y restringir operaciones específicas que se llevan a cabo en materia comercial, industrial, financiera y tecnológica.

Para que la economía y la sociedad no se destruyan con prácticas antisociales, las ideas del neoinstitucionalismo son útiles para entender cómo las economías modernas deben cumplir con requisitos formales para evitar los abusos de autoridad y el desperdicio del excedente que se produce con la intervención de los agentes del mercado.

La economía necesita de reglas institucionales que el Estado produce y reproduce para su buen funcionamiento; en este caso, la Administración pública tiene a su cargo las tareas que se organizan en cursos de acción gubernamental continua -política fiscal, económica, comercial, educativa, laboral- que son de vital importancia para que los agentes económicos y sociales tengan un desempeño favorable, sobre todo en una época que se caracteriza por la globalidad y los procesos incesantes de innovación.

De este modo, el intercambio de bienes y servicios es la columna vertebral de la sociedad de mercado y en ese sentido, las categorías del neoinstitucionalismo que se han expuesto en el presente trabajo, son básicas para precisar la lógica de la economía y el Estado en el mundo moderno.

Bibliografía

AYALA ESPINO, José. (1996) Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las Teorías Modernas del Estado. México. Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1996.

(1999) Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico, Fondo de Cultura Económica, México.

(2001) “Políticas de estado y arreglos institucionales para el desarrollo en México”, en Instituciones y Desarrollo. Desarrollo Institucional para una gobernabilidad Democrática. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Edición Especial, Barcelona, España.

NORT C. DOUGLASS. (1993) Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Fondo de Cultura Económica, México.

Nort C. Douglass. (1994) Estructura y Cambio en la Historia Económica, Madrid, Alianza Editorial.

Przeworski, Adam (1991) Democracia y Mercado. Gran Bretaña Cambridge University Press.

Uvalle Berrones, Ricardo (2001) “Estado y mercado: instituciones fundamentales de la sociedad democrática” en Revista la Gaceta de Ciencia Política. México, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Villareal, René (1997) “El reencuentro del mercado y el Estado con la sociedad: Hacia una economía participativa de mercado” en Revista Reforma y Democracia No. 8, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.



Liderazgo y cambio en México: 1997-2003*

M. Saúl Vargas Paredes**

Abstract

Este artículo analiza cómo el liderazgo puede afectar el cambio organizacional en las instituciones públicas. Se estudia cómo el nuevo liderazgo democrático en México ha afectado el rediseño de las relaciones ejecutivo-legislativo. La hipótesis central es que los cambios organizacionales implementados en la secretaría de Gobernación fallaron por la falta de visión del Secretario a pesar de su liderazgo institucional en el gabinete y por la carencia de estrategia del presidente Fox a pesar de su fuerte liderazgo político.

Palabras clave: liderazgo, cambio organizacional, élite y democracia.

This article analyze how leadership can affect the organizational change in public institutions. It is studied how the new democratic leadership in Mexico has affected the redesign of executive-legislative relations. The central hypothesis is that the organizational changes implemented in the minister of Interior failed because of the lack of vision of the minister in spite of his assigned leadership within the presidential cabinet, and because of the absence of a president Fox's clear strategy in spite of his political leadership.

Key words: leadership, organizational change, elite and democracy.

** Esta investigación representa una parte inicial del proyecto, financiado por el PROMEP, 'liderazgo y gobierno: Relación entre liderazgo y reformas institucionales en Iberoamérica'. Agradezco la valiosa ayuda de Vardi Correa, cuya investigación documental informó parte de este trabajo.*

*** Doctor en políticas públicas por la Universidad de Liverpool. Profesor-investigador de la Universidad de Quintana Roo.*

Introducción

Este artículo analiza cómo el liderazgo puede afectar el cambio organizacional en las instituciones públicas. Se examina cómo el nuevo liderazgo democrático en México (expresado en un gobierno legitimado por las elecciones y no por la revolución) ha impactado el rediseño de las relaciones ejecutivo-legislativo. En particular, se analizan los cambios organizacionales del órgano de gobierno del congreso federal en México de 1997 a 2000 y de la Secretaría de Gobernación (Segob) entre 2000 y 2003.

Hay todavía pocos trabajos que explican los fenómenos políticos a partir del liderazgo (v.g. Keller, 2005: 835-67). Por supuesto, cuando se alude a la literatura sobre liderazgo, se asume que tiene carácter crítico y analítico (es decir, que reúne requisitos metodológicos y teóricos mínimos). En español, la literatura sobre liderazgo político es escasa. Natera (2001) y Natera y Vanaclocha (2005); por ejemplo, han analizado los liderazgos en las democracias modernas haciendo énfasis en España. La bibliografía sobre América Latina, México incluido, es casi inexistente. Los pocos documentos encontrados sobre liderazgo político en México tienen un perfil bastante general, aunque valioso (v.g. Dillanes y Cisneros, 1994; y Espinosa y Pérez, 1995). Esto es un poco extraño en la medida que en casi toda América Latina ha habido varios ejemplos de caudillismo.

La mayoría de los estudios en México se han centrado en la formación de las élites más que en el liderazgo político. En ellos se destacan características (por ejemplo, edad, región, promedio de escolaridad), perfil y reclutamiento del personal político. Esos trabajos han sido más estáticos que dinámicos (v.g. Smith, 1981; Camp, 1990; 1992a; 1992b), ya que han explicado la formación de grupos más que su influencia

en el proceso de las políticas públicas y en el funcionamiento de las organizaciones. Esos trabajos han analizado a las élites para explicar estabilidad más que cambio político. Otros trabajos han sido de naturaleza biográfica y han servido para examinar el contexto histórico de los personajes más que su actuar político (véase, por ejemplo, la colección *biografías del poder*).

La hipótesis de trabajo es que los cambios organizacionales implementados en la secretaría de Gobernación fallaron por la falta de visión del Secretario Santiago Creel, a pesar de su liderazgo institucional en el gabinete y por la carencia de estrategia del presidente de la república a pesar de su fuerte liderazgo político.

Este artículo se divide en seis secciones. La primera hace un breve análisis del sistema político mexicano, haciendo énfasis en el liderazgo presidencial, así como en los cambios institucionales que ha generado el fin de la era revolucionaria. La segunda discute el concepto de liderazgo. La tercera sección estudia brevemente los cambios organizacionales recientes de los órganos de gobierno del congreso federal. La cuarta sección examina los cambios organizacionales que implementó la Segob desde el decenio de los noventa a raíz de la creciente competitividad política. El apartado quinto analiza el papel del liderazgo del presidente Fox y de Santiago Creel en los cambios organizacionales para administrar la transición. Las conclusiones constituyen la última sección.

El contexto: el sistema político mexicano

Durante las últimas dos décadas del siglo pasado, el régimen autoritario diseñado por la revolución mexicana, aceleró su imparable

transformación. El presidencialismo y su brazo articulador de decisiones, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), fueron las instituciones clave del régimen revolucionario, que construyó un sistema político híbrido, difícil de ser clasificado usando las categorías tradicionales de la ciencia política. La dictadura perfecta, en palabras de Mario Vargas Llosa (Carreño, 1999:1). El régimen revolucionario era un sistema pluralista sin pluralismo, un sistema federalista sin federalismo. Aunque había elecciones frecuentes siempre las ganaba el mismo partido (el PRI). El régimen se identificaba a sí mismo como *revolucionario*, pero fuertemente *institucionalizado*, mientras el gobierno era de naturaleza autoritaria, pero no del estilo clásico burocrático autoritario como el que prevaleció en casi toda América Latina (corporativismo excluyente, basado generalmente en dictaduras, con muy bajo nivel de libertades e institucionalidad política para dirimir los conflictos). Era un sistema político en el cual los presidentes controlaban al congreso y a las cortes, mientras que la representación política se generaba a través de las corporaciones del PRI, no del congreso.

El partido gobernante y los gobiernos revolucionarios fueron altamente pragmáticos, cambiando sus objetivos, su ubicación en la geometría política (de pluralismo limitado a autoritario), adaptando resultados de políticas (de progresista a conservador a centrista y al revés) y adoptando varias reformas políticas. Mientras más cambios registraba el sistema político, más parecía seguir igual (cambiar para no cambiar era la fórmula). La transición parecía interminable, mientras que el objetivo no era del todo claro. Este sistema político tenía tres dimensiones: a) la ideología legitimadora del Estado mexicano; b) las características fundamentales del sistema político y c) la naturaleza personalista del régimen (naturaleza carismática de la gobernanza). Me concentro en esta última dimensión para efectos de esta investigación.

El sistema personalista permeaba tanto la relación inter-élites, como la existente entre las élites y las masas sociales, donde las carreras políticas dependían fuertemente de las camarillas (redes de alianzas políticas) basadas en relaciones personales, amistad y lealtades, como Camp (1975: 137-51; 1981; 1984; 1990: 85-107) y Smith (1979; 1986: 101-18) han mostrado ampliamente. Esta situación le otorgaba facultades enormes a la institución presidencial sobre el futuro de las carreras individuales de los políticos, pues estos dependían de sus camarillas, que a la vez estaban en función de sus jefes, que a su vez buscaban afanosa y lealmente el favor presidencial.

El liderazgo presidencial, además, se expresaba en sus ilimitados poderes metaconstitucionales (Carpizo, 1978), que significaba el acatamiento de reglas no escritas por parte de los actores sociales y políticos. El presidencialismo colapsó el apropiado funcionamiento del equilibrio de poderes. Antes de 1997, el dominio del PRI era casi absoluto. Tenía la mayoría en el Congreso federal y gobernaba la mayoría de los estados y municipios. Debido a que el PRI era controlado por la presidencia, la mayoría de los diputados, gobernadores y alcaldes estaban subordinados al poder presidencial. Además, como los jueces eran nombrados por el congreso, el poder judicial tenía que obedecer la voluntad presidencial en forma indirecta.

Debido a la fuerza política del poder ejecutivo, la sucesión presidencial se convirtió en el evento más importante del calendario político. Para llevar a cabo este proceso, se desarrollaron dos reglas no escritas. El sistema político le otorgó al presidente de la república la facultad de nombrar a su sucesor (véase Cosío Villegas, 1975:b) y éste era elegido

entre los miembros del gabinete del presidente en funciones. Esto representó la prueba máxima del indiscutible liderazgo presidencial en México. Las únicas dos restricciones a la institución presidencial fueron el sexenio y la no reelección. El poder presidencial tenía límites temporales.

Esas reglas fortalecieron el poder presidencial para influir el futuro político de los actores individuales, convirtiéndose la disciplina en “un rasgo distintivo de la clase política mexicana hasta años recientes” (Serrano, 1996:6). Además, a través de las corporaciones priístas, el presidente aseguraba el apoyo político para sus decisiones (v.g. el nombramiento de su sucesor), al intercambiar políticas distributivas por apoyo electoral y disciplina administrada por el PRI.

No es ninguna sorpresa que a pesar de los procesos electorales constantes, éstos eran irrelevantes para la representación política y la distribución del poder entre los grupos políticos (partidos, organizaciones sociales, grupos de interés). El PRI generalmente ganaba todas las elecciones. Debido a ello, la gran pelea por la distribución del poder y la representatividad política se generaba entre las corporaciones priístas, cuando nominaban a sus líderes, que a su vez encabezaban amplios sectores sociales (trabajadores, campesinos, grupos de los sectores medios, maestros, burócratas, sindicatos, entre otros). En realidad, la *distribución del poder* era organizado por y entre la *familia revolucionaria*, y la *representatividad* política tomaba lugar *dentro del PRI*, previo a la elección.

En este escenario, la relación congreso-ejecutivo era de subordinación del primero respecto al segundo hasta antes de 1997, año en el que el PRI

perdió la mayoría en el Congreso federal. Las reformas administrativas al interior del congreso en ese año comenzaron a desarticular el fuerte liderazgo presidencial, pues hubo ausencia de unanimidades y consensos al interior del legislativo y apareció la interdependencia entre ambos poderes. Las instituciones y sus reglas empezaban a acotar al poder presidencial. El liderazgo presidencial ya no dependería de una relación vertical con las camarillas y la burocracia, sino en la comunicación directa con la sociedad. El ejecutivo, por consecuencia, dejaría de administrar las carreras de los integrantes de la clase política. El liderazgo presidencial tendría que ejercerse de manera diferente. La férrea disciplina “de no moverse para salir en la foto” tendría que cambiar.

Liderazgo: conceptos y definiciones

No hay acuerdos conceptuales acerca del liderazgo. Hay más de 350 definiciones (Daft, 2002: 4). Tampoco hay consenso de si el liderazgo es un estilo, una capacidad para pensar de manera visionaria o la combinación de todo lo anterior (Leavy y Wilson, 1994: 1). Hay por lo menos cuatro grandes enfoques de liderazgo –que tienen además una relación cronológica– (Bryman, 1992: 1-21): el del trato (hasta el decenio de los 40), el del estilo (del decenio de los 40 a los 60), el de la contingencia (de los 60 a los 80) y el del nuevo liderazgo (desde la década de los años 80). El primero considera que el liderazgo es una habilidad innata (los líderes nacen), la segunda enfatiza el comportamiento de los líderes (los líderes se hacen), el tercero señala que la situación hace a los líderes. El último destaca la importancia de la capacidad visionaria del líder.

En esta investigación, el liderazgo se va a entender como “una relación de influencia entre líderes y seguidores, quienes intentan cambios reales y resultados que reflejen objetivos compartidos” (Daft, 2002: 5). Esta definición implica que la *influencia* se asocia con una relación multidireccional y no coercitiva. En términos de Weber (1978: 941-1005) se ejerce una dominación carismática, ya sea como el apóstol o el caudillo que influye a sus *seguidores*. Sin embargo, el liderazgo es recíproco. Esto es, en la mayoría de las organizaciones, los superiores y subordinados se influyen mutuamente.

En esta relación se establece un *cambio* como *objetivo compartido* entre líder y seguidores, pues se trata de modificar el *status quo*. Ese cambio puede ser un futuro deseado o un objetivo superior compartido entre todos ellos. Además, el liderazgo se convierte en una actividad en donde las personas se comprometen a lograr esa meta superior. Esto se llama *intención*, que deriva en que los integrantes de la organización finalmente toman una *responsabilidad personal* para alcanzar el futuro deseado.

También es importante destacar, para efectos metodológicos, la diferencia entre liderazgo asignado y el carismático, así como entre liderazgo y administración. La primera distinción se refiere a que el liderazgo asignado alude a las personas que derivan su influencia de una posición formal en la organización. El carismático es aquel que es percibido como el integrante más influyente del grupo sin considerar su título individual o posición jerárquica. Su poder deriva del reconocimiento de los demás, quienes aprueban su comportamiento. La segunda distinción se refiere a las funciones que desempeñan el liderazgo y la administración en una organización. El primero se orienta a establecer dirección (crear una visión y establecer una estrategia), influir

a la gente (comunicar metas, comprometer personas, construir equipos y coaliciones), y motivar e inspirar (energizar, empoderar empleados y satisfacer necesidades emotivas). La segunda alude a la planeación y presupuestación (establecer agendas y tiempos y distribuir recursos), organización y administración del staff (centrarse en la estructura, establecer reglas y procedimientos, administrar recursos humanos) y al control/resolución de problemas (desarrollar incentivos, generar soluciones creativas y tomar acción correctiva).

Además, el líder establece conexiones emocionales (el corazón), es de mente abierta, escucha, es enemigo de la conformidad, basa su fuerza en sí mismo (integridad) y crea cambios (a veces radicales). El administrador mantiene distancia de sus subordinados, sigue patrones establecidos y es un experto, habla, es conformista, basa su fuerza en su papel desempeñado dentro de la organización y busca mantener la estabilidad. En síntesis, “los administradores hacen cosas correctas y los líderes hacen lo correcto” (Bennis y Nanus, en Northouse, 2004: 9).

En este contexto, la visión -entendida como un objetivo ambicioso, deseable en el futuro para la organización o el equipo- se convierte en un factor primordial para el líder. En el caso de un país, un líder visionario sería aquel estadista que comunica adecuadamente a sus seguidores (el pueblo) la nación que desea construir en el largo plazo. La estrategia, en este sentido, es el plan o camino para llevar a cabo esos cambios y alcanzar el gran objetivo de largo plazo (Leavy y Wilson, 1994: 7).

En este último aspecto relacionado con la estrategia, el liderazgo presenta una interesante discusión englobada en el dilema del voluntarismo versus determinismo (Kets de Vries, 1996: 486-93). La cuestión central es si las organizaciones tienen control sobre sus propias

estrategias y destino o si sus ambientes y contextos son los factores claves. En la primera visión, el liderazgo es el elemento central que asegura la conexión entre administración como proceso (la estrategia) y la ejecución organizacional (el fin económico). En esta perspectiva, la racionalidad acotada es superada exitosamente por el líder. De hecho, una de las tareas fundamentales del líder consiste en superar esas restricciones e implementar los cambios necesarios.

Por su parte, el determinismo -influido ampliamente por los trabajos pioneros de la teoría de la organización (v.g. Woodward, 1965; Perrow, 1978)- se concentra en identificar los determinantes de las estructuras organizacionales (procedimientos, reglas, procesos políticos), las cuales restringen las acciones estratégicas de los líderes. En esta visión lo relevante es el control externo de las organizaciones, relegando el rol del liderazgo a una cuestión meramente simbólica. Esto se debe a que las reglas son los factores que producen cambios políticos y organizacionales. El alcance máximo de un líder, en esta perspectiva, es hacer cambios graduales e incrementales. Nada más.

Considerando la importancia del liderazgo voluntarista, se toman en cuenta dos roles del liderazgo en este trabajo. El *carismático* y el *constructor* de instituciones. En el primero, el líder motiva, emociona, potencia y energiza a sus seguidores. En el segundo, el líder es un diseñador organizacional, que pone en el lugar apropiado las estructuras y los sistemas (Kets De Vries, 1996: 486). Es importante señalar que aquí se considera el liderazgo voluntarista para entender la transición política mexicana, pues el presidencialismo en la era revolucionaria se ejerció con poderes muy amplios y sin muchos contrapesos institucionales (como se explicó en la sección previa) debido al carácter personalista del régimen. Actualmente, las estructuras organizacionales e

institucionales de un sistema democrático normal comienzan a debilitar ese poder amplio y casi imperial. Sin embargo, el poder presidencial (aún como símbolo) tiene capacidades importantes para una gran parte de mexicanos y de la clase política.

En este artículo se examina el cambio político en México en los últimos ocho años (1997-2005). La Segob y el congreso se ven como organizaciones que han desarrollado patrones institucionales, que definen tradiciones, costumbres y rutinas. Se analiza, por un lado, los cambios sufridos por el órgano de gobierno del congreso federal entre 1997 y 2000. Por otro, los cambios organizacionales implementados durante la gestión de Santiago Creel, Secretario de Gobernación entre el 2000 y 2005, para gobernar la alternancia y enfrentar los cambios políticos en la relación ejecutivo-congreso.

Se estudia también, aunque en menor medida, el liderazgo del presidente Fox con fines de establecer un contexto político. Se asume como supuesto que el sistema político mexicano transita de una perspectiva voluntarista a otra determinista en cuanto a liderazgo estratégico. Es decir, de un presidente omnipotente a otro acotado por las instituciones. Zedillo, por un lado careció de liderazgo y visión, aunque tuvo una estrategia. Por otro, Zedillo inició el tránsito del liderazgo voluntarista a determinista, pues aunque conservó varias facultades metaconstitucionales, tuvo que negociar con un congreso opositor. Fox, en cambio, tuvo liderazgo, pero no visión ni estrategia. Tampoco capacidad de administración del cambio político. Aunado a que es un presidente sin capacidades extralegales, Fox fue incapaz de negociar con el poder legislativo y mostrarse como un líder innovador. De hecho fue un líder, pero sin cualidades de administrador, ni equipo

que aconsejara visión de cambio o aterrizará las estrategias de transformación política.

Las reformas del congreso

Entre 1824 y 1991, la Gran Comisión¹ fue el órgano encargado de las tareas de gobierno, administrativas y distribuidoras de poder (nombramiento de comisiones legislativas) de la cámara de diputados. Esta longeva función de gobierno llegó a su fin y se desmembró al inicio de la LV Legislatura, en noviembre de 1991, al crearse la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) con la intención de establecer un órgano de gobierno que sirviera de enlace, apoyo y coordinación entre los grupos parlamentarios. Sin embargo, no fue hasta las reformas a la Ley Orgánica en 1994, cuando la CRICP se integró al texto de la ley y heredó de la Gran Comisión las funciones de gobierno de la Cámara (Paoli, 2000). De acuerdo a esa reforma, el órgano de gobierno de la Cámara estaría formado por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en ésta, más *otros tantos* diputados nombrados por la Gran Comisión. El resultado era que el partido mayoritario (el PRI), que dominaba la Gran Comisión, tenía garantizada una mayoría favorable en la CRICP.

Los últimos tres años de gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1997-2000), el Poder ejecutivo formuló menos reformas que el legislativo. Paradójicamente, los escasos consensos que se presentaron desde 1997 en el congreso -contrario a lo que sucedía durante el liderazgo presidencial voluntarista-, ayudaron a establecer a través de las reformas

¹ Esta última estuvo integrada, hasta 1979, por un representante por cada estado, y luego se conformó con un representante de cada diputación estatal del partido mayoritario.

administrativas un mecanismo de dirección y liderazgo horizontal. Esto se manifestó organizacionalmente en la transformación del órgano de gobierno del congreso otra vez. La pluralidad política de 1997 eliminó una de las condiciones necesarias para integrar la gran comisión (que era la presencia de un partido con mayoría absoluta). Esta situación puso de manifiesto la caducidad de la norma parlamentaria ante la ausencia de reglas para situaciones diferentes a las establecidas.

La CRICP, entonces, se formó con los coordinadores parlamentarios de los cinco partidos representados en la Cámara: PRI, Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM), debiéndose rotar dicha presidencia cada seis meses entre los mismos coordinadores parlamentarios. La dinámica legislativa se reformó también el 6 de noviembre de 1997, ya que el reglamento interno que le daba vida institucional databa de 1934 (Paoli, 2000).

El rediseño organizacional y de procedimiento del gobierno del poder legislativo implicó nuevas tareas y procesos. Hubo entonces sesiones más intensas y prolongadas, disminución del número de comisiones (*Diario Oficial de la Federación*, 1999), aumento de comparencias de funcionarios gubernamentales e intercambio de información entre legisladores y personal gubernamental. Esto generó dos efectos. Uno fue la productividad de la legislatura. Se presentaron 643 iniciativas, tres veces más que la legislatura anterior. Se aprobaron 150 dictámenes, de los cuales 13 fueron reformas constitucionales, frente a las 106 iniciativas aprobadas durante la LVI Legislatura (Paoli, 2000).

Otro efecto fue el hecho de probar que el Congreso federal se había convertido en una organización disfuncional, pues no contaba con profesionales de perfil requerido para asistir a los diputados. Ahora

que el debate sería cada vez más plural y con mayor énfasis en la fiscalización, las acciones del congreso tenían que estar respaldadas por un *staff* especializado de apoyo técnico. La ausencia de este cuerpo especializado se volvió imprescindible. El monopolio del PRI que había politizado la relación con el ejecutivo había terminado. La rendición de cuentas ahora tenía que ser más real.

Mientras la cámara de diputados llevó a cabo cambios políticos y organizacionales, la Segob implementó en 2000 un proceso de multiplicación de agencias, que poco ayudaron en la tarea de conciliar acuerdos con el poder legislativo. La prueba de esto es que las reformas sustanciales propuestas por el Poder ejecutivo (v.g. la laboral, energética, laboral y política) no fueron aprobadas. Hasta entonces, la Subsecretaría de Desarrollo Político llevaba la comunicación con el congreso. En mayo de 2001, la Secretaría de Gobernación comienza, formalmente, a ejercer un papel político más importante, en términos de diálogo con el poder legislativo, al concentrar facultades de interlocución del gobierno con el congreso (Dirección de Asuntos Jurídicos de la Segob, 2001). Así se estableció que cualquiera que fueran las acciones o consultas que pudiera tomar el poder legislativo con alguna entidad de la administración pública debía ser concertado previamente con la dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación.

Una de las modificaciones que emprendió el gobierno de Vicente Fox fue la desaparición de la Subsecretaría de Desarrollo Político el 1 de septiembre de 2004, convirtiéndola en la Unidad de Desarrollo Político (Ley Orgánica de la secretaría de Gobernación, [Reglamento Interno de la Segob], 2002). Como parte de este cambio organizacional, se creó la subsecretaría de Enlace Legislativo, la cual está formada por un

número amplio de direcciones y departamentos administrativos como asuntos y comisiones legislativas se desarrollen dentro de la cámara de diputados. La burocratización no fue el principal problema, sino su escasa utilidad. Este personal auxilia de manera directa al propio secretario más que al gobierno federal en su conjunto. En este paquete de cambios, la subsecretaría de Comunicación Social se convirtió en la Subsecretaría de Normatividad (Ley Orgánica de la secretaría de Gobernación, [Reglamento Interno de la Segob], 2002) .

El ejecutivo se reforma

La administración Fox planteó una lenta y deficiente reforma de las instituciones públicas, formulada por la Segob, basada en cinco líneas de acción de reingeniería política: a) el fortalecimiento del poder legislativo y b) del ejecutivo; c) colaboración entre poderes legislativo y ejecutivo; d) control ciudadano del gobierno y e) un auténtico sistema federal.

Particularmente, en lo que refiere a la relación entre la presidencia y el congreso esto se tradujo, mediante las reformas administrativas emprendidas en agosto de 2004, en una mayor burocratización, pero sin resultados en la interlocución política. Al desaparecer la Subsecretaría de Desarrollo Político, las modificaciones al Reglamento interno de la propia secretaría también arrojaron la creación de cinco subsecretarías: a) Gobierno, b) Enlace legislativo, c) Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, d) Población, Migración y Asuntos Religiosos y e) Normatividad de Medios (*Reforma*, 2004). Estos cambios organizacionales pusieron de manifiesto el alto perfil de liderazgo asignado que tenía la Segob encabezada por Santiago Creel, ya que

ninguna entidad de la Administración Pública federal podía comparecer o llegar a acuerdos con las cámaras legislativas sin la previa autorización y acuerdo de la Segob, como queda establecido en los artículos 16, 17 y 18 de la Ley Orgánica de la secretaría de Gobernación.

Concretamente, la subsecretaría de Enlace Legislativo, encargada de alentar una relación estrecha con el Poder legislativo, generó más burocracia, pues se creó la Unidad de Enlace Legislativo, las Direcciones Generales de Estudios Legislativos e Información Legislativos. Sin embargo, estas organizaciones tuvieron poca incidencia en el diálogo efectivo con el congreso. A su vez la Unidad de Enlace Legislativo alberga en su interior una Dirección General Adjunta de enlace con Gobierno Federal y Sociedad Civil que a la vez cuenta con las direcciones de enlace con el Gabinete de Crecimiento con Calidad; Gabinetes de Desarrollo Humano y Social y de Orden y Respeto; de Enlace con Estados y Sociedad. Otra de las Direcciones Generales adjuntas son la de Enlace con Cámara de Diputados; la Enlace Legislativo con el Senado; y la de Procesos Legislativos. Por su parte, la Dirección General de Estudios Legislativos implicó dos direcciones más: la de Estudios Jurídicos y la de Estudios Legislativos (Ley Orgánica de la secretaría de Gobernación, [Reglamento Interno de la Segob], 2002).

En lo que respecta a la Dirección General de Información Legislativa de igual manera a la anterior sólo está constituida por las direcciones de Sistema de Información Legislativa y por la de Análisis y Estrategia Legislativa. Cabe hacer mención que cada una de estas direcciones generales adjuntas cuentan con un número irregular de subdirecciones y departamentos que administran y monitorean las tareas legislativas.

El liderazgo de Creel y Fox en el cambio organizacional

Como consecuencia de la creciente interdependencia entre el ejecutivo y el legislativo en los últimos años, la Secretaría de Gobernación comenzó a redefinir su papel dentro del poder ejecutivo y del sistema político en 2000. Esto significó que el manejo de seguridad pública pasaba a una nueva agencia encargada del tema (las áreas encargadas de administración de la prevención del delito y la administración de las cárceles).

El rol de la Segob ya no consistiría en garantizar el control político interno a través del manejo de los cuerpos de seguridad y de la administración de varias de las capacidades metaconstitucionales del poder ejecutivo sobre los actores políticos internos (gobernadores, algunos alcaldes, diputados, senadores, varios jueces, líderes y organizaciones del PRI, entre los principales). Sus tareas se centrarían ahora en facilitar la interlocución institucional entre el gobierno y el congreso, antes prácticamente innecesaria (v.g. mecanismos para acordar las agendas legislativos y del ejecutivo, rendimiento real de cuentas por parte del presidente de la república y de sus secretarios) y en el manejo de la política interna (con un cariz más democrático).

En común los presidentes Salinas y Fox tuvieron la iniciativa de reconfigurar la Segob para hacer más eficiente el entendimiento entre los poderes ejecutivo y legislativo. El presidente Zedillo por su parte se limitó a ejercer un liderazgo presidencialista que paradójicamente dejó avanzar la profesionalización de las relaciones inter-poderes, particularmente desde 1997. La comparación de los tres presidentes se debe a que tienen en común haber enfrentado congresos donde

sus partidos eran minoría en el congreso, considerando al resto de los partidos como un todo, es decir como *la oposición* (1988-1991, 1997-2000 y 2000-2006). En este escenario, el cambio del sistema político implicó la necesidad de un líder *constructor* de instituciones y no sólo de un líder *carismático*.

Vicente Fox ganó las elecciones presidenciales gracias a su liderazgo carismático como candidato, pero fracasó cuando se requirió un liderazgo constructor. Esto se debió, por lo menos, a dos razones. Por un lado, a que el liderazgo carismático generó una enorme motivación generalizada (liderazgo), pero no se acompañó de sustancia operativa para llevar a cabo los cambios ofrecidos (administración). Por otro, la transición política generaba una redistribución del poder en donde la institución presidencial perdía fuerza, cediendo autoridad no sólo a otras instancias y agencias, sino también a las reglas que norman las relaciones entre esas instituciones. En otras palabras, se necesitaba un liderazgo diferente para implementar y no sólo para diseñar el cambio político. Era necesario que el candidato Fox (parecido a los liderazgos de Zapata o Villa en actitudes desafiantes) se transformara en el presidente Fox (más cercanos al estilo de liderazgo de Calles o Cárdenas).

Explico el primer punto. Un líder político necesita de dos instrumentos que debe manejar con el mismo cuidado que *El Príncipe* de Maquiavelo opera sus virtudes para gobernar el Estado. Por un lado, el líder debe tener mecanismos para generar ilusiones (misión, visión) y por el otro instrumentos para paliar la desilusión (estrategias). El buen líder político necesita de dispositivos simbólicos y de eficiencia, que son distintos pero complementarios. El primero se alimenta de retórica, imágenes, impresiones, generalidades, y de buenas dosis de contradicciones y

demagogia. El segundo se nutre de resultados, coherencia, eficiencia, rigor técnico, estrategia, claridad de objetivos. El líder Vicente Fox tenía abundancia de lo primero y carencia de lo segundo. Había ganado la mente y los corazones de muchos mexicanos, pero carecía de estrategias y visión para rediseñar el sistema político.

En cuanto al segundo punto, en términos weberianos, el candidato Fox se convirtió en el caudillo que acabaría con el *establishment* y que resolvería todos los problemas de México. Acostumbrados los mexicanos al liderazgo voluntarista (como el tlatoani, el padre, el tata, el caudillo), la población esperaba que el presidente Fox se comportara con arrojo y audacia, como aconsejan varios especialistas en liderazgo, máxime en un sistema político tan personalista como el mexicano. Por ejemplo, Ketz de Vries (1996: 487) dice que un buen líder es aquel que “tiene la capacidad de transformar las restricciones estratégicas en nuevos retos. Esos líderes influyen la cultura organizacional y dan dirección en sus roles vitales como catalizadores del cambio”. Sin embargo, esto no fue así porque el líder no tenía una estrategia de cambio ni tampoco pudo imponerse a las reglas de las instituciones, en el escenario de transición. El nuevo estilo de gobernar implicaba el respeto por la división de poderes, por el federalismo y por la distancia normal entre partido gobernante y gobierno. En otras palabras, la redistribución del poder y las nuevas reglas que generaba esto impedían a un líder carismático impulsar cambios. Además la ausencia de una estrategia para el cambio generó una parálisis política y una esquizofrenia en el gobierno federal. El gobierno se declaraba en contra de las normas vigentes, pero no proponía nuevas reglas en su lugar. Un día el presidente Fox hablaba de manera conciliatoria y al otro, influido por los rupturistas, enfrentaba al congreso.

El líder sin visión se reprodujo de manera similar en la secretaría de Gobernación. Santiago Creel ejerció un liderazgo asignado, pues al encabezar la cartera de los asuntos internos se convirtió, en la práctica, en jefe del gabinete. Sus poderes amplios, expresados organizacionalmente en las direcciones encargadas de ser enlaces entre el Estado y el gabinete con los estados federales y la sociedad, son la muestra de ello. Sin embargo, la mayor importancia política de este nuevo papel de la SEGOB se manifestó en sus capacidades de interlocución con el poder creciente del congreso, un actor político generalmente débil durante el siglo XX. La capacidad de diálogo con el poder legislativo fue una facultad enorme que el secretario Creel no pudo administrar. La SEGOB se volvió la agencia líder del gabinete, pero sin un líder visionario y estratégico que la encabezara. El cambio se volvió retórica sin sustancia ni operatividad.

Tanto el presidente Fox como Santiago Creel se ubicaron en el incómodo lugar del príncipe innovador de Maquiavelo (el que llega al poder por sus virtudes [talento o suerte] o méritos), pues “no hay nada más difícil de emprender, ni más dudoso de hacer triunfar, ni más peligroso de manejar, que el introducir nuevas leyes” (Maquiavelo, 1991: 9). Su posición difícil consiste en que el innovador se convierte en enemigo de los beneficiarios de las antiguas leyes y “se granjea la tibia amistad de los que se beneficiarán de las nuevas” (Maquiavelo, 1991: 9). Por consecuencia, aquéllos atacarán con determinación cuando tengan la oportunidad y éstos asumirán la defensa con tibieza. Esto hará que el príncipe sucumba ante el *establishment*.

Así fue. Tanto el presidente Fox como Santiago Creel no innovaron porque no pudieron imponer por la fuerza los cambios requeridos para modificar el régimen revolucionario. Intentaron hacer cambios sin

proponer una reestructuración de fuerzas políticas y redistribución del poder. Además, cometieron el error de pensar que mantener al pueblo con una misma convicción era tan fácil como convencerlo. Por un lado, tanto el presidente Fox como Santiago Creel dependieron de otros para implementar cambios y no establecieron las alianzas estratégicas (ni con los factores reales de poder ni con los partidos políticos). Ambos gobernaron con las viejas estructuras heredadas del PRI. Asumieron que el cambio se debía producir a través de una transición pactada. Si el PRI seguía unido, habría estabilidad, por consecuencia, acuerdos en el congreso federal y, finalmente, reformas constitucionales.

Por otro, tanto el presidente Fox como el secretario Creel confiaron en la población, asumiendo que ésta no cambiaría de opinión. Ambos asumieron que la población aplaudiría los discursos motivadores y harían a un lado los resultados efectivos. Ninguno de ellos siguió los pasos de Hierón de Siracusa, quien después de conquistar el poder con dificultad lo conservó fácilmente gracias a que “licenció al antiguo ejército (en México, la burocracia priísta); dejó las amistades viejas (los intereses que se beneficiaron con el régimen revolucionario) y se hizo de otras (grupos empresariales, sociales, políticos emergentes)” (Maquiavelo, 1991: 10).

Peor aún, el liderazgo carismático de Vicente Fox se mostró inicialmente dudoso ante el dilema que se presentaba en su gabinete respecto al rumbo de la transición (pacto o ruptura), mientras el liderazgo asignado de Santiago Creel generaba una imagen de cobardía e ineficiencia. Y no hay nada más despreciable para un príncipe que “el ser considerado voluble, frívolo, afeminado, pusilánime e irresoluto” (Maquiavelo, 1991: 32). Por un lado, Vicente Fox no supo tomar una decisión firme sobre la orientación de la transición. Por otro, se mostró como alguien

incapaz de coordinar a su equipo de trabajo. El presidente era bastante influenciado por sus seguidores. Además, aunque el presidente y sus colaboradores compartían el cambio como un objetivo común, su intención y responsabilidad personal parecían no ser muy claras.

La influencia de sus colaboradores, divididos en dos bandos señalaba caminos encontrados. Uno encabezado por el canciller Castañeda, el otro por Santiago Creel (Espinosa, 2002). El primero aconsejaba el rompimiento con el PRI a través de la estrategia de premiar a los priístas que apoyaran al nuevo gobierno y castigar sin miramientos a quienes intentaran combatirlo. En esta perspectiva, el aniquilamiento del PRI era una condición necesaria para llevar a cabo la transición, pues ese partido era irreformable. En palabras de Castañeda (2005), reformar al PRI -regresando a sus orígenes- era algo imposible porque significaría que se desembarazara de lo que fue su génesis: el autoritarismo y la corrupción. En este contexto, Castañeda señala que lo bueno y lo malo en el PRI no se puede separar, pues son las dos caras de una misma moneda. Para Castañeda, finiquitar al Doctor Jekyll significaría acabar con el Sr. Hyde.

La estrategia de Creel, en cambio, era la de pactar la transición, pues era “la hora de los acuerdos...Hoy cooperación democrática es la consigna. La relación entre poderes ha de verse en términos de colaboración y de acuerdo, con un amplio sentido de corresponsabilidad” (Espinosa, 2002). Esto fracasó. El PRI es hoy un partido renovado y relativamente unido, ganando varias elecciones estatales y locales, siendo la primera minoría en el congreso federal y con una estructura política fuerte para ser competitivo electoralmente en el terreno federal. Y sin embargo, no hay reformas. La apertura política de Creel se observó como una actitud tibia y pusilánime. Al final, el liderazgo de Vicente Fox y Santiago

Creel se erosionaron. El primero, aunque tiene niveles de aprobación altos (alrededor de 60%) (Consulta Mitofsky, 2006) su gobierno no ofrece resultados eficientes en la percepción pública (por ejemplo, los problemas económicos han sido una preocupación constante en la sociedad, mientras que la corrupción es otra tarea que en la opinión pública el gobierno federal no está enfrentando adecuadamente) (Consulta Mitofosky, 2005). El segundo ni siquiera pudo ganar la candidatura de su partido, el PAN, a la presidencia de la república.

La falta de un líder al frente de la SEGOB marcó el camino de la transición en gran medida. La ausencia de consensos en el congreso federal, así como su poder creciente, la estrella en ascenso de los gobernadores y de los poderes regionales en general, el nuevo papel de la corte y de varios grupos sociales (prensa, empresarios, líderes sociales) implicaban una estrategia para el cambio, que nunca existió con claridad. El secretario Creel fue más un administrador que un líder; la Segob careció de un proyecto integrador del gabinete y de visión de transformación política; se implementó un cambio organizacional en la Segob para administrar el presente de manera burocrática, en lugar de planear el futuro con visión de largo plazo; el liderazgo asignado de Creel respondió más a necesidades personales que a un proyecto de cambio político profundo; se actuó con tibieza en un escenario donde se necesitaba actuar con audacia estableciendo alianzas estratégicas y licenciando a los enemigos; la coordinación fue inexistente.

Conclusiones

El liderazgo carismático de Vicente Fox fue insuficiente para impulsar las reformas necesarias en México. Como candidato fue un líder que

motivó a la población y que hizo pensar en grandes transformaciones, pero como presidente no pudo construir un nuevo esquema institucional para gobernar la alternancia (rediseñar el sistema político, administrar la redistribución del poder y liderar las reformas necesarias institucionales). Por su parte, el liderazgo de Santiago Creel nunca trascendió en el gabinete de Vicente Fox, quizás por su tibieza e intereses políticos mayores. El liderazgo carismático de Vicente Fox careció fundamentalmente de estrategia, mientras que al liderazgo asignado de Creel le faltó visión para operar los cambios y administrar los inmensos poderes que había adquirido dentro del gabinete y del sistema político. El principal error estratégico del presidente Fox fue usar su liderazgo y legitimidad para implementar primero el rediseño de las políticas públicas y después el del sistema político.

Esto significó que la estructura política no sufrió cambios. Tampoco el *establishment*. El poder se redistribuyó más por coyunturas que por un plan estratégico de premiar a los aliados y castigar a los contrarios. Además, la estrategia de la transición por la vía del diálogo con el PRI fracasó (propuesta por Santiago Creel). La otra opción era enfrentar al PRI, castigando a los aliados del régimen de la revolución y negociando con los que apoyaran al gobierno de Vicente Fox. La idea era implementar la transición democrática a partir del rompimiento con gran parte de la clase política del régimen revolucionario (propuesta de Jorge G. Castañeda). Ganó la estrategia del diálogo y el aparente fracaso de la transición, el del cambio político y el de las reformas de las políticas públicas.

La falta de un liderazgo constructor en la presidencia de la república como de visión en la SEGOB marcó gran parte del fracaso político. Esto se reflejó en los cambios organizacionales de la secretaría de Gobernación

y las escasas reformas institucionales. Los cambios obedecieron por un lado a los intereses políticos del Secretario en su carrera por ser candidato del PAN a la presidencia de la república, mientras el ejecutivo no dimensionó los cambios a seguir en el sistema político. Al final del día, el presidente de la república no pudo implementar la transición ni por la vía del pacto ni por la ruptura. La Segob tenía mucho poder formal, pero poco poder real y funcionalidad. La estructura burocrática tenía amplios poderes para encabezar la operación política y las estrategias para rediseñar el sistema político. En la práctica, la SEGOB había sido rebasada por el poder creciente de los gobernadores, de las directivas partidistas, de los poderes regionales, del congreso mismo, de los medios de comunicación. El poder se redistribuía y la SEGOB se conformaba con implementar cambios burocráticos.

Mientras el congreso había reformado con anterioridad sus órganos de gobierno, la SEGOB se limitó a crear organizaciones administrativas que informaban las decisiones del Secretario, pero no incrementaban su operación política (formular acuerdos, diálogo, construcción de coaliciones para aprobar reformas o diseñar políticas). La SEGOB, con un liderazgo asignado, jamás funcionó. En este escenario, el PRI mantuvo su poder pero no apoyó las reformas que propuso el PAN. Lo que siguió ha sido la parálisis política y legislativa de los temas importantes de México.

En lugar de usar su carisma y legitimidad para liderar los cambios políticos y organizacionales, el presidente Fox dejó que los grupos reales de poder llenaran los espacios vacíos dejados por el presidencialismo. En un país como México, después de siglo y medio de no conocer la democracia (con el paréntesis maderista), la ausencia de mano firme se interpreta como debilidad. Eso ha influido en la percepción

pública de que ha habido pocos logros gubernamentales aparejado, paradójicamente, con una alta aprobación del presidente Fox.

La principal conclusión en este trabajo es que la construcción de un liderazgo democrático en México, y quizá en América Latina, es difícil pues la presencia del Estado a lo largo de su historia no favorece los acuerdos ni las estructuras organizacionales horizontales (con notables excepciones, como Costa Rica), sino las decisiones verticales. Esto es debido a que América Latina, a pesar de diseñar Estados fuertes, ha tenido una débil capacidad gubernamental para implementar sus decisiones y sus políticas públicas.

Además, las instituciones son construidas bajo la premisa de la desconfianza y no de la cooperación. Esto se debe a la desconfianza general entre los actores políticos, producidas en gran medida por el autoritarismo. En vista de esto, todas las instituciones tratan de controlar una a la otra, haciendo la toma de decisiones más complicada. Esto es porque la comunicación de cada organización se desarrolla de manera vertical con el Presidente (basado en el liderazgo voluntarista), evitándose cualquier esquema de cooperación o coordinación. En este escenario, la información se vuelve un bien preciado y por consecuencia se debe ocultar. Un bien público, entonces, se convierte en un producto privado (de las burocracias). Como todas las instituciones desconfían de las otras, se genera un escenario de neutralización mutua (altamente conflictivo).

La opinión pública percibe esa situación como estancamiento y, en ocasiones, como inestabilidad política. Por ello, no es extraño que en muchos países de América Latina, la población está dispuesta a apoyar caudillos, la mayoría de ellos militares con poco compromiso

con la democracia. Es decir, en los países de la región tal parece que liderazgo se opone a la democracia. Se perciben que o hay hombres fuertes o no hay resultados. Futuros estudios deben concentrarse en estas percepciones. España o Portugal, incluso Italia, por ser culturas latinas (v.g. culturas católicas, sin tanto respeto por la ley como los anglosajones, con sistema políticos basados en personalismos, fuerte presencia del Estado en varios aspectos de la vida social) pueden ser buenos ejemplos para examinar cómo han resuelto este aparente dilema: liderazgo o democracia.

Bibliografía

Arellano, D. y J.P. Guerrero. 1999. **Stalled administrative reforms of the Mexican state**, (discussion paper). Mexico: CIDE.

---, E. Cabrero y A. del Castillo (coord.) 2000. **Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental**. Mexico: CIDE/Porrúa.

---, y E. Cabrero. 2000. 'El dilema de la importación de modelos organizacionales (hacia una deconstrucción del cambio en organizaciones gubernamentales mexicanas)', en D. Arellano.

Bryman, A. (1992). **Charisma and leadership in organizations**. London: sage, 1-21.

Camp, R. A. (1975). 'The National School of Economics and public life in Mexico', **Latin American Research Review**, 10 (3): 137-51.

---, (1980). **Mexico's Leaders: Their Education and Recruitment**. Tucson: University of Arizona Press.

---, (1984). **The Making of a Government: Political Leaders in Modern Mexico.** Tucson: University of Arizona press.

---, (1986). **Mexico's Political Stability: The Next Five Years.** Boulder: Westview.

---, (1987). 'The political technocrat in Mexico and the survival of the political system', *Latin American Research Review*, 20 (1): 97-118.

Carpizo, J. (1978). **El Presidencialismo Mexicano.** México: siglo XXI.

Carreño, J. (1999). 'Transitó México de dictadura perfecta a bastante imperfecta: Vargas Llosa' *The Internet*: www.el-universal.com.mx, 10 de octubre.

Castañeda, J. (2005). 'PRI: Dr. Jekyll y el Sr. Hyde', *Reforma*, en Internet: www.ideasdelcambio.org

Diario Oficial de la Federación (1999). 'Ley del Congreso General', Septiembre 3.

Cosío Villegas, D. 1975a. **El sistema político mexicano.** México: Joaquín Mortiz.

---, (1975b). **La sucesión presidencial.** México: Joaquín Mortiz.

Consulta Mitofsky (2005). **‘Encuesta: Acuerdo presidencial por entidad federativa en 2005’**, en Internet: www.consulta.com.mx/interiores/12_mex_por_consulta/mxc

Daft, R. (2002). **The leadership experience**. Orlando: Harcourt, Inc, 3-37, 577-615.

Dillanes, M. E. y C. Medina (1994). **‘Liderazgo de sincronidad: piedra angular de una nueva gerencia’**, **Gestión y Estrategia**, en Internet: www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art11.htm

Dirección de Asuntos Jurídicos de la Segob, (2001). **‘Oficio Secretaría de gobernación, núm. 100-217, México: SEGOB.**

Espinoza E. y R. Pérez (1995). **‘Liderazgo y valores culturales en México’**, **Gestión y Estrategia**, en Internet: www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art11.htm

Espinosa, P. (2002). **“‘Pacto priísta” refuerza a Fox’**, en Internet: <http://semioticapolitica.com/articulo111.html>

Keller, J. (2005). **‘Constraint respecters. Constraint challengers, and crisis decision making in democracies: A case study analysis of Kennedy versus Reagan’**, *Political Psychology*, 26 (6): 835-67.

Ketz de Vries, M. (1996). 'Leaders who make a difference', **European Management Journal**, 14 (5): 486-93.

Krauze, E. (1997). **Biografía del poder: caudillos de la revolución (1910-1940)**. México: Tusquets.

Leavy B. y D. Wilson (1994). **Strategy and leadership**. London/Nueva York: Routledge.

Maquiavelo, N. (1991). **El Príncipe**. México: Porrúa.

Ley Orgánica de la Secretaría de Gobernación (2002). 'Reglamento Interno', México: SEGOB.

Natera, E. (2001). **El liderazgo en las sociedades democráticas**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid.

--- y V. Vanaclocha (2005). **Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública**. Madrid: Editorial BOE/UC3M.

Northouse, P. (2004). **Leadership: Theory and practice**. London: Sage, 1-13.

Paoli, F. (2000). 'La historia reciente de la cámara de diputados del H. Congreso de la Unión', **Revista Parlamentaria 15**, en Internet <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont15/conte15.htm>

Perow, C. (1978). **Análisis de las organizaciones. Aspectos sociológicos.** México: CECSA.

Reforma (2004). 'Dejan a Paoli Bolio sin subsecretaría', (nacional), mayo 25.

Serrano, Mónica. 1996. 'The legacy of gradual change: Rules and institutions under Salinas', en M. Serrano y V. Bulmer-Thomas (eds.), **Rebuilding the Mexican state: Mexico after Salinas.** London: ILAS, University of London, 3-24.

Smith, P. H. (1981). **Labyrinths of power: Political recruitment in Twentieth-century Mexico.** Princeton: PUP.

---, (1986). 'Leadership and change: Intellectuals and technocrats in Mexico', in R. A. Camp.

Weber, M. (1978). **Economía y sociedad.** México: FCE, 941-1005.

Woodward, J. (1965). **Industrial organization: Theory and practice.** Londres: OUP.

Yukl, G. (2002). **Leaderships in organizations.** Nueva Jersey: Prentice Hall, 423-41.



**La gestión institucional
en el Poder Legislativo Federal:
El caso de los trámites
administrativos de los dictámenes**

Edgar Antonio Aranzueta Montiel*

Abstract

El artículo analiza los procesos de gestión institucional que dan apoyo y estructuración a la vida legislativa en México, destacando su relevancia para ordenar y articular los compromisos que permiten impulsar la elaboración de las leyes, sin desconocer la secuencia administrativa que se origina y desarrolla en los ámbitos de la burocracia parlamentaria, la cual se encarga de convertir en acuerdos formalizados lo que se conviene entre los diferentes actores que dan vida a los procesos de discusión y deliberación que son propios del órgano político de la sociedad y que construye además, las normas y reglas que tienen vigencia en la vida comunitaria.

Palabras clave: Administración burocrática, congreso, gestión, procesos y legislación.

The article analyzes processes of institutional management that they give support and structuring to life legislative in Mexico, emphasizing his relevance to order and to articulate commitments which they allow to impel the elaboration of the laws, without unknown the administrative sequence that is originated and developed in the scopes of the parliamentary bureaucracy, which is in charge to turn formalized agreements what it is agreed between the different actors which they give life to the discussion processes and deliberation who are own of the political organ of the society and that constructs in addition, the norms and rules that have use in the communitarian life.

Key words: Bureaucratic administration, congress, management, processes and legislation.

*Asesor Parlamentario.

Proemio

En México compete al Congreso de la Unión como órgano representativo de la expresión de la voluntad soberana de nuestra sociedad, efectuar la función legislativa. Integrado por dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores, realiza ésta acción entendiéndola como la actividad del Estado que se materializa por medio de un proceso de normas jurídicas destinadas a regular la organización del mismo, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre el Estado y la sociedad y la de los integrantes de ésta entre sí.

Para cumplir con ello, debe observarse el proceso de etapas establecido en el artículo 72 de nuestra Constitución Política. Una de ellas es el dictamen, el cual se ubica entre la propuesta individual que hace alguno de los facultados para presentar iniciativas y la determinación final que sobre ella toma la Asamblea a propuesta de los cuerpos colegiados intermedios que son las comisiones.

La etapa del dictamen es fundamental para materializar la función sustantiva del Poder Legislativo que es legislar. De ahí la relevancia e interés por resaltar la problemática que enfrenta su proceso administrativo y que, en no pocas ocasiones, impide su óptimo desarrollo.

Este trabajo expone esa problemática, la cual en gran medida, es generada por la carencia de procedimientos claros y precisos para que las comisiones tramiten administrativamente sus dictámenes, lo que provoca que las áreas de apoyo parlamentario se distraigan de sus funciones principales de asesoría técnica, para atender las deficiencias en la tramitación administrativa de las resoluciones. Ello con el consecuente consumo ineficaz de recursos humanos, materiales,

financieros y técnicos, la duplicación del trabajo, y la pérdida de tiempo.

Establecer procedimientos para la tramitación y presentación de dictámenes por parte de las comisiones, permitiría que las unidades de apoyo parlamentario aprovecharan de mejor manera sus recursos, prestaran con mayor eficiencia y oportunidad los servicios que normativamente tienen previstos y que el propio proceso legislativo se agilizará y se hiciera más expedito. Es decir, se fortalecería en gran medida la gestión del Poder Legislativo, entendiendo a ésta como la articulación de sus estructuras legislativas, técnicas, administrativas, materiales y humanas, a efecto de potenciar su capacidad institucional de atención y solución de problemas y demandas que se presentan durante el proceso.

La administración burocrática en las organizaciones modernas

Las administraciones parlamentarias tienen organización y estructuras específicas que sirven y auxilian a los parlamentos dentro del marco de tareas que se le asignan, dotadas de recursos presupuestarios, humanos, técnicos y materiales para el cumplimiento de sus fines. Para comprender con mayor certidumbre qué enmarca y lo que significa la administración burócrata para un parlamento, debemos comprenderla a partir de su conceptualización general.

Por burocracia se entiende en una definición rigurosa, “un sistema objetivo de gestión y administración, caracterizado por la organización jerárquico autoritaria, la asignación de funciones en virtud de una capacidad objetivamente demostrada, la rigurosa delimitación de

competencias entre las distintas ramas que la integran, la estructuración con arreglo a normas y reglas técnicas objetivas e impersonales y el procedimiento formal y escrito en la tramitación y resolución de los asuntos”.¹

Si aludimos al concepto de administración y del sujeto principal que la simboliza, esto es, la burocracia, debemos entenderlas como “una consecuencia de poder racional, característico del capitalismo, del Estado moderno y de la democracia de masas”,² perspectiva que observamos de una forma muy completa a partir de la visión de Max Weber.

Para Max Weber, un primer momento de todo este entorno administrativo, es la legitimidad que hace referencia al atributo de un orden político establecido que permite la existencia, en grado relevante, de un consenso entre la mayoría de los gobernados y garantiza su obediencia sin recurrir, salvo excepciones, al uso de la fuerza. La legitimidad transforma una relación de dominación en una relación de autoridad. Por eso, “según sea la clase de legitimidad pretendida es fundamentalmente diferente tanto el tipo de obediencia, como el cuadro administrativo destinado a garantizarla, como el carácter que toma el ejercicio de la dominación. Y también sus efectos”.³

¹ Manuel García-Pelayo, **Burocracia y tecnocracia y otros escritos**, p. 15. El conjunto de elementos que componen una burocracia, desde la concepción Weberiana, significa un sistema técnicamente superior a cualquier otra forma de organización.

² Max Weber, **¿Qué es la Burocracia?**, p.15. Condiciones que se presentan de manera natural, indispensables para la consecución racional de los objetivos de cualquier organización.

³ Max Weber, **Economía y Sociedad**, p. 170.

Weber distingue tres tipos puros de dominación legítima: a) **racional**, que se fundamenta en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mandar de quienes por esas ordenaciones están llamados a ejercer la autoridad (autoridad legal); b) **tradicional**, cuyo fundamento primario de legitimidad descansa en la creencia en las tradiciones y en el derecho de los señalados por ellas para ejercer la autoridad (autoridad tradicional); y c) **carismática**, sustentada en la entrega excepcional a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o elaboradas (autoridad carismática).⁴

La primera de ellas es la que rige en el Estado moderno, cuyos fundamentos básicos de legitimidad parten de su base legal, de la validez de preceptos legales en razón de su competencia objetiva fundada a su vez en normas establecidas conforme a la razón y en la orientación hacia el acatamiento de las obligaciones instituidas conforme a derecho.

Para Weber, adicionalmente, el mundo moderno se caracteriza por el predominio de una determinada forma de racionalidad que se expresa en formas de actuar, prácticas individuales, colectivas e instituciones: “la racionalidad formal – instrumental, que se define por su carácter de instrumento, por el cálculo preciso de medios adecuados a fines, basado en reglas abstractas y universalizables. Cálculo, formalización y previsión son rasgos fundamentales de este modelo de racionalidad moderno”.⁵

⁴ *Ibid*, p. 172. Weber señala que a partir de cualquiera de estos tres tipos puros de legitimidad, se establece el tipo de dominación y autoridad que regirá al interior de las burocracias.

⁵ Nora Rabotnikof, **Max Weber: desencanto, política y democracia**, p. 156. La autora refiere que la racionalidad formal-instrumental y sus características señaladas, son sustento del modo capitalista del mundo moderno.

Los presupuestos de ese tipo de racionalidad, están presentes en el Estado y en el derecho modernos, lo que permite reducir las diferencias a una objetividad formal racional, en oposición al capricho o arbitrio personales de quien ejerce el poder. Desde esta perspectiva, entendemos que el establecimiento de las burocracias en las nuevas democracias representa el repudio a privilegios que sólo gozaban aquellos que ejercían una autoridad sin regulación alguna.

La dominación legal – racional descansa en un serie de ideas entrelazadas: que todo derecho pactado u otorgado puede ser estatuido de modo racional; que todo derecho es un cosmos de reglas abstractas y universales estatuidas intencionalmente; que la administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por el derecho y dentro de los límites por él establecidos; que el soberano legal típico, en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones; y que el que obedece lo hace en carácter de miembro de la asociación y sólo obedece al derecho.

Así, las categorías de la dominación legal son, de acuerdo a Weber: “un ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones, dentro de una competencia que significa un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado, con las atribuciones necesarias para su realización y con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación; el principio de jerarquía administrativa; un proceder conforme a reglas, bien técnicas o normas, cuya aplicación exige una formación profesional del cuadro administrativo, de modo que sólo el que posea esa condición y sea calificado profesionalmente mediante pruebas realizadas con éxito, puede ser empleado como funcionario de la administración; una separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción; no existe una apropiación

de los cargos por quienes los ejercen; y rige el principio administrativo de atenerse al expediente”.⁶

Weber considera que la burocracia es la estructura fundamental a través de la cual se ejerce la dominación legal – racional; por ello, para la vida cotidiana aparece primariamente como administración, y ésta no es exclusiva de la esfera pública, atiende de igual manera el ámbito de lo privado. “El sujeto central de la calculabilidad y control del poder racional – legal del Estado es pues la burocracia, tanto privada como pública”.⁷

En las sociedades modernas, el hecho de que la racionalidad formal con acuerdo a fines predomine sobre la racionalidad material con acuerdo a valores en prácticamente todas las esferas, provoca que las estructuras burocráticas regidas por la eficiencia y el cálculo de medios para cumplir sus fines, tiendan a implantarse y funcionar en instituciones tanto públicas como privadas, aunque ciertamente es en el ámbito del Estado donde encuentran su mejor desarrollo, el cual, basándose en la organización y jerarquía administrativas, ejerce lo que Weber denomina “dominación con administración burocrática”.

Las estructuras burocráticas permanentes terminan por constituirse en una necesidad inexorable de las diversas instituciones existentes, bien sean Estados nacionales, empresas capitalistas; agrupaciones

⁶ Max Weber, *Economía y Sociedad*, *Op. Cit.*, p.p. 173 – 175. El autor refiere que la conjugación de los elementos de las categorías de dominación legal junto con los principios de jerarquía administrativa, dan forma a una administración específicamente moderna, es decir, burocrática.

⁷ Nora Rabotnikof. *Op. Cit.* p. 164. Calculabilidad y control son componentes que maximizaran los procesos racionales, la especialización de tareas y los modos de ejecución, llevando a los sistemas burocráticos, a situarse por encima de cualquiera otra administración.

religiosas, campesinas o sindicales; partidos políticos y lógicamente parlamentos, para administrar sus recursos, lograr el cumplimiento de sus funciones, tareas y objetivos organizacionales y hasta su supervivencia misma.

El modo de producción capitalista requirió desde su nacimiento de un núcleo institucional que regulara los conflictos sociales por él generados y que crearía, fijaría y aseguraría las normas de integración social fundamentales para su reproducción, de una manera permanente, previsible y calculable. Dicho núcleo lo constituye el Estado moderno, apoyado por una estructura burocrática y por un ordenamiento jurídico estatuido positivamente que delimita lo privado y lo público, regula las relaciones de los gobernados entre sí, de éstos con el Estado y que establece las competencias y límites de las instancias que conforman a esa entidad política.

El capitalismo exigió de un Estado con un sistema administrativo burocrático que le permitiera actuar materialmente y de un sistema jurídico crecientemente racionalizado y formalizado que dotara de legitimidad a su dominación. La administración burocrática y la calculabilidad del derecho, sobre todo en la economía -motor de los modos de producción, en particular del capitalismo-, fueron detonantes del desarrollo capitalista.

El derecho, como fundamento de la legitimidad del Estado, es también el soporte de su dirección basada en una organización burocrática denominada *gobierno*, el cual sólo podrá ejercer el poder político de acuerdo con las leyes y dentro de los límites por ellas impuestos, y mediante leyes generales válidas para toda la colectividad. Dicho ejercicio se orientará a procurar el desarrollo y bienestar sociales dentro de los parámetros de funcionamiento del capitalismo.

Así, la burocracia deviene como instrumento indispensable de la autoridad del Estado dada “la maximización de los procedimientos racionales que aplica, la especialización de sus tareas y la sofisticación de los modos de ejecución técnica”.⁸

Para Weber, la burocracia tiende a concentrar en sus manos, dada su eficiencia en relación con otros tipos de administración, las actividades administrativas del Estado. En la medida en que se van desarrollando estas actividades, es que se presenta la necesidad de una organización y regulación mayor, previsible y calculable que evite el ejercicio arbitrario del poder, lo que da origen a las burocracias modernas. Weber señala que “un prerrequisito común para la instalación y existencia de las administraciones burocráticas, es el desarrollo de una economía monetaria”,⁹ propia del capitalismo.

Partiendo del planteamiento weberiano, se puede decir que la burocracia se caracteriza por lo siguiente:

- La existencia de ordenamientos administrativos o jurídicos de índole general (leyes, reglamentos, estatutos, manuales y demás disposiciones normativas), que determinan su competencia limitada, racional y objetiva.
- Se rige por principios de jerarquía y diversos niveles de autoridad y cargos subordinados unos de otros.
- La administración de los cargos se sustenta en documentos escritos (archivos-oficinas).

⁸ *Ibidem*. Elementos referidos en la cita anterior.

⁹ Max Weber. ¿Qué es la burocracia? p. 36.

- Los cargos suponen especialización o preparación específica para ocuparlos y ejercerlos, existiendo la separación entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción.
- Su actividad no es arbitraria, sino que se rige por el principio administrativo de atenerse al expediente.

Las tendencias contemporáneas de los Estados, en términos de las crecientes funciones que desempeñan, exigen la intervención directa en la producción económica; la creación de infraestructura; la prestación de servicios públicos y de consumo social como vivienda, transporte, salud, educación, seguridad pública y social; la instrumentación de políticas redistributivas; la protección y promoción de sectores y estratos vulnerables como campesinos, trabajadores, desempleados, consumidores, mujeres, niños, adultos mayores, personas con discapacidad; la aplicación de políticas para resarcir los daños ecológicos provocados por las actividades productivas; la instrumentación de medidas para enfrentar fenómenos naturales; entre otras, suponen una expansión de la administración pública y de los funcionarios que cotidianamente la manejan, gestando así, un inevitable proceso de burocratización del Estado, una creciente especialización de las funciones administrativas y una expansión de los ámbitos que requieren regulaciones legales.

Como ya se mencionó, el proceso de burocratización en los Estados de masas también alcanza a sus estructuras sociales centrales: los partidos políticos. Estas organizaciones, formadas por individuos

formalmente libres, se ven invadidas por ese fenómeno y así, entre más grandes sean, mayor es su necesidad de contar con una burocracia partidista permanente.¹⁰

Respecto a las funciones administrativas desempeñadas por la burocracia, Weber señala que mientras más impersonal sean las actividades, mientras más se subordinen a normas formales, mientras los trámites no se sujeten a casos particulares y sus resoluciones sean objetivas sin excepción de personas y según reglas previsibles, más eficientes serán y esa burocracia funcionará mejor, lo cual supone además que las personas llamadas a desempeñarlas deben tener preparación técnica; en consecuencia, una burocracia se funda en una división racional del trabajo y en la necesidad de contar con individuos con una preparación especializada para cada área.

En la perspectiva de Weber, la burocracia y la burocratización enmarcan aspectos tanto positivos como negativos. Entre los primeros se destaca “la formalización, el cálculo, el saber especializado, el control eficiente, el universalismo, lo que desde luego significa lo contrario a un ejercicio patrimonialista del poder político y sienta los fundamentos para una teoría positiva de la administración pública”.¹¹ Entre los segundos, se encuentra la omnipresencia burocrática y su tendencia a autonomizarse y hasta subordinar a la dirección política.

Así la burocracia, bien controlada, propicia el desarrollo de las sociedades, es el principal medio para transformar la acción comunitaria en una acción societal organizada racionalmente ¹² y es la garantía para

¹⁰ *Ibid.* p 49.

¹¹ Nora Rabotnikof. *Op. Cit.* p. 198. Teoría positiva en el sentido en que los elementos señalados

¹² Max Weber. *¿Qué es la burocracia?* p. 83.

evitar, al menos en teoría, la corrupción estatal y una incompetencia generalizada. Su eficiente aplicación y desempeño serán el origen del concepto moderno llamado *instituciones públicas*, incluidos los parlamentos.

Pero sin control, la burocracia puede llegar a ser una “noche polar”, una “jaula de hierro”, un “espíritu coagulado”, y en ese sentido dice Weber: “Una máquina inerte es espíritu coagulado y solo el serlo le da el poder de forzar a los individuos a servirla y de determinar el curso cotidiano de sus vidas de trabajo de modo tan dominante como es efectivamente el caso de la fábrica. Es espíritu coagulado asimismo, aquella máquina viva que representa la organización burocrática con su especialización de trabajo profesional aprendido, su delimitación de competencias, sus reglamentos y sus relaciones de obediencia jerárquicamente graduados. En unión con la máquina muerta, la viva trabaja en forjar el molde de aquella servidumbre del futuro a la que tal vez los hombres se vean obligados a someterse impotentes (...), si una administración buena desde el punto de vista puramente técnico -y esto significa una administración y un aprovisionamiento racionales por medio de funcionarios- llega a representar para ellos el valor supremo y único que haya de decidir acerca de la forma de dirección de los asuntos”.¹³

Para Weber, ese control sólo puede provenir de un sistema de pesos y contrapesos en el que el parlamento y la opinión pública se constituyan en diques a la omnipresencia burocrática.¹⁴

¹³ Max Weber. *Economía y Sociedad*. p. 1074.

¹⁴ Nora Rabotnikof. *Op. Cit.* p. 206.

Así, la expansión cuantitativa y cualitativa de la burocracia únicamente puede ser equilibrada con un parlamento fuerte y un liderazgo político probado, sostenidos ambos en la legitimidad de las masas conferida por medio del sufragio popular. De esta manera, al parlamento le asisten dos funciones medulares: el control y contrapeso de la burocracia y la gestación de líderes políticos.

A) Burocracia parlamentaria

Pero, como señala Weber: “El nivel del parlamento depende no sólo de si en él se discuten grandes problemas, sino de la influencia que se tenga sobre ellos; es decir, su calidad depende de si lo que allí sucede tiene importancia o de si el parlamento es simplemente el sello involuntario de una burocracia dominante”.¹⁵

Aunque Weber reconoce que la Asamblea del parlamento no es propiamente el sujeto de control sobre la burocracia, sino que lo son en particular los líderes parlamentarios, también puede reconocerse que es a partir de los debates parlamentarios, de la publicidad de sus discusiones, como el parlamento puede también ejercer una función de control, si se quiere informar, sobre la administración, desde luego mediada por la opinión pública que puedan generar.

La fortaleza de un parlamento está determinada entonces por las facultades, las disposiciones técnicas y los recursos con que cuente para asegurar la eficacia de la labor parlamentaria (el trabajo e importancia de sus comisiones, el acceso a la información oficial, el control de asuntos presupuestarios, la responsabilidad parlamentaria de los líderes, la regulación de la administración del Estado, entre otros

¹⁵ *Ibid.* p.p. 207 – 208.

aspectos), todo lo cual puede crear mecanismos capaces de quebrar o al menos disminuir el monopolio del saber técnico – burocrático. Y al respecto, señala Weber, “un parlamento activo es aquel que, colaborando, controla de modo ininterrumpido la administración”.¹⁶

Desde luego que lo anterior en la actualidad, es más factible si el propio parlamento, presa también del proceso de burocratización, cuenta con una burocracia especializada que administre sus recursos y lo apoye y asesore permanentemente en el ejercicio de sus atribuciones, funciones y facultades; que esté sujeto a preceptos jurídicos, cuyas tareas cuenten con una regulación normativa, es decir, con procedimientos formales para su cumplimiento.

De lo expuesto se infiere que un parlamento en el que sólo se debate y no se decide en realidad, no opera como contrapeso de la burocracia.

En México, esta última fue la circunstancia que vivió el parlamento hasta años muy recientes. La existencia de un Ejecutivo extraordinariamente fuerte con una vasta administración pública a él subordinada, un partido hegemónico que lo reconocía como su *líder natural* y con amplia mayoría en las cámaras del Congreso, impidieron la gestación y desarrollo de mecanismos de control legislativo sobre él.

La debilidad del Congreso mexicano se reflejó asimismo en otros varios aspectos, entre los que resaltan: la mayoría de las iniciativas de ley o decreto no provenían de sus integrantes, sino del Ejecutivo; las comisiones legislativas dictaminaban casi sin modificar las iniciativas presidenciales y con el apoyo de asesores provenientes

¹⁶ *Ibid.* p. 208.

del propio Ejecutivo; las comisiones eran presididas casi en su totalidad por integrantes del grupo mayoritario y en su conformación éste estaba altamente sobrerrepresentado; no existían cuerpos de asesoría profesionales, permanentes y altamente especializados, ni procedimientos precisos para el desempeño de las funciones y el ejercicio de las atribuciones legislativas; la administración interna era de carácter tradicional, poco diferenciada y ligada directamente al líder de la mayoría legislativa; la *burocracia parlamentaria* ejercía sus funciones con un alto grado de discrecionalidad, prácticamente sin control interno, normas o disposiciones formales que delimitaran su ámbito de competencia, sus responsabilidades y que guiaran sus actividades cotidianas; a la oposición o minorías se les reconocía el derecho a opinar, discutir y votar, pero sólo la mayoría era la que decidía, en consonancia con las directrices del Ejecutivo.

En ese contexto, la administración interna del Poder Legislativo mexicano en general y de la Cámara de Diputados en particular, se caracterizó porque los principales cargos burocráticos tenían un contenido más político que administrativo, subordinados a la persona del coordinador del grupo parlamentario mayoritario, más que a la institución en su conjunto.

Tanto las funciones administrativas como muchas de las facultades y atribuciones de las cámaras del Congreso de la Unión, no estaban reguladas normativamente y carecían de reglas procedimentales que permitieran ejecutarlas y ejercerlas con calculabilidad, eficiencia, precisión y celeridad.

Muchos de esos vacíos, comenzaron a llenarse en la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, primera en la que el partido en el

poder no logró la mayoría absoluta. A ello contribuyó la expedición de una nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en 1999.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, muchas de las actividades legislativas continúan careciendo de procedimientos, lo que en no pocas ocasiones retrasa su ejercicio, provoca incertidumbres e impide a las áreas administrativas prestar con eficiencia y oportunidad los servicios de apoyo que al respecto tienen encomendados. Así sucede en el caso de la presentación de dictámenes, que forma parte del proceso legislativo que materializa la función que define a los órganos parlamentarios: la propiamente legislativa.

De esta forma, la ausencia de procedimientos administrativos en las tareas legislativas, provoca que varios de los rasgos distintivos de la legitimidad legal – racional con administración burocrática previstos por Weber, no alcancen a cumplirse plenamente, como los de la previsibilidad, formalización y calculabilidad; el de la maximización de la eficiencia mediante un proceder de conformidad a reglas estatuidas racionalmente; y el de un ámbito de servicios formalmente delimitado en apoyo al cumplimiento de los objetivos de la institución.

El Poder legislativo en México (estructura administrativa)

Diseño de las estructuras administrativas del Parlamento

La mayoría de los parlamentos establecen sus propias estructuras y organizaciones, por lo que prácticamente no existen dos parlamentos idénticos a su interior, pero sus diversos sistemas y formas de organización, se inscriben dentro de un esquema de corte general.

Por lo anterior puede observarse que el diseño de las estructuras administrativas de las asambleas parlamentarias obedece a principios comunes: “el control del funcionamiento y organización de las administraciones a cargo del nivel político (órganos de gobierno) y la dirección de las mismas por medio de altos directivos que se encarguen de la operación y ejecución de las tareas (estructuras administrativas)”.¹⁷

La estructura organizativa de las administraciones de los parlamentos, típicamente burocrática, responde a los clásicos principios de la división funcional en unidades administrativas como elementos organizativos básicos, los cuales se caracterizan por agrupar los recursos humanos según sus especialidades funcionales. La unidad administrativa de mayor jerarquía o nivel responde a la denominación de Dirección o Servicio, que a su vez agrupa otras unidades que responden a diversas denominaciones como Departamentos, Secciones o Áreas. Estas estructuras obedecen a los principios de la administración burocrática los cuales fueron señalados en la primera parte de este trabajo.

Las nuevas configuraciones en las organizaciones, pueden abarcar diversas denominaciones y distintos matices, pero la mayoría de las Cámaras legislativas del mundo se componen de dos áreas administrativas básicas: las áreas parlamentarias y las áreas administrativas, las cuales de una manera muy general, presentan en la siguiente estructura:

¹⁷ Francisco Javier Blanco Herranz. “Modernización de los Parlamentos: Nuevas Herramientas de Gestión para su Organización y Funcionamiento”. En: Francesc Pua I Vall (coordinador). El Parlamento del Siglo XXI. p. 173.

Áreas Parlamentarias	Áreas Administrativas
<ul style="list-style-type: none">• Apoyo técnico• Servicios jurídicos• Estudios• Bibliotecas• Publicaciones	<ul style="list-style-type: none">• Recursos financieros• Recursos humanos• Recursos materiales• Informática

Es a partir de esta división, que los parlamentos comienzan la configuración de sus estructuras administrativas; los cambios principalmente sociales y económicos, así como culturales y tecnológicos, serán elementos claves al momento de establecer el diseño de una administración parlamentaria.

El papel de las administraciones parlamentarias está plenamente orientado a servir de apoyo en las funciones políticas o institucionales de las Cámaras; la manera en que han evolucionado, ha representado un cambio sustancial que se observa en el funcionamiento de los parlamentos actuales, la aparición de una Secretaría General u órgano similar de alta dirección administrativa, asistencia jurídica, técnica, equipamiento tecnológico, recursos documentales, bibliográfico e instalaciones modernas, son en la actualidad, componentes de apoyo indispensables para el buen funcionamiento de un parlamento.

Las administraciones parlamentarias actuales, aún siguen mostrando diversas similitudes con las funciones desarrolladas por las antiguas administraciones o burocracias de las Asambleas. Las organizaciones, procesos, métodos, sistemas y estructuras, han sufrido notables modificaciones, pero la esencia de la labor de esas antiguas formas de administración siguen presentes: el registro parlamentario, la redacción

del Diario de Sesiones y la conservación de archivos, son actividades históricas en cualquier parlamento, que hoy día siguen vigentes en la práctica.¹⁸

El paso del tiempo ha obligado a las administraciones legislativas a irse modificando sustancialmente, la aceleración de los cambios sociales, culturales, económicos y tecnológicos, han producido cambios en sus recursos organizativos, técnicos y humanos.

Un ejemplo de lo anterior lo observamos en España, su primera administración parlamentaria data del 4 de noviembre de 1810, constaba de cinco oficiales y un archivero; para 1823, 12 años después, la plantilla ascendía a diecinueve personas, su organización interna ya presentaba una separación entre Secretaría, Tesorería, Redacción del Diario de Sesiones, Biblioteca, Ujieres y Subalternos, cada uno con su propio reglamento y sin relación entre los mismos ni orgánica, ni funcional, ni jerárquica.¹⁹

En el siglo XX, después de la Segunda Guerra Mundial, es el momento en el que los parlamentos experimentan sustanciales cambios en el seno de sus burocracias; las democracias emergentes y su nueva configuración política e institucional, provocaron la necesidad de redefinir sus funciones administrativas – parlamentarias. Tal y como Weber lo había señalado, las burocracias van unidas necesariamente a las democracias.²⁰

¹⁸ *Ibid.* p. 159.

¹⁹ *Ibid.* p. 160.

²⁰ *Ibidem.*

Administración de la Cámara de Diputados.

En México, la estructura burocrática del Congreso ha sufrido diversas transformaciones como consecuencia de los cambios sociales y económicos que ha vivido nuestra nación, sin distraer el tema que nos ocupa que es la esfera administrativa, a continuación señalaremos la evolución de esas transformaciones tomando como referencia principal los ordenamientos legales que regulan las estructuras administrativas de nuestro Congreso.

El primer referente del cuerpo administrativo lo encontramos en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de marzo de 1934, el cual estableció en su artículo 25, fracción XII, como una de las obligaciones de los Secretarios y Prosecretarios -los cuales duraban en su cargo un año-, la de “Inspeccionar el trabajo que hace la Oficialía Mayor y Oficinas de la Secretaría”; mientras que en su artículo 75 se facultó a la Gran Comisión para someter a la consideración y resolución de su Cámara, los nombramientos y remociones de los empleados de la misma y para dictaminar sobre las licencias que solicitasen, proponiendo a quienes debieran cubrir las vacantes que ocurrieren.²¹ Aquí, se hace una alusión explícita a la Oficialía Mayor, pero sin especificar sus atribuciones y funciones.²²

Los constantes movimientos sociales y económicos en nuestro país, orillaron a nuestro parlamento a formular un ordenamiento que

²¹ Cámara de Diputados. Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. p.p. 349 y 363.

²² En dichos artículos del Reglamento, es donde encontramos en nuestro parlamento, los dos componentes señalados con anterioridad en este trabajo, por un lado un Órgano de Gobierno que es la Gran Comisión y por el otro las áreas administrativas que se plasman en la Oficialía Mayor.

regulará su funcionamiento en general, lo que origina la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979, la cual estableció en su artículo 36, inciso m, como una obligación de los Secretarios y Prosecretarios, de -Coordinar sus labores con las que realice la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados-.

En el artículo 47, fracción III, se dispuso que la Gran Comisión tendría como una de sus funciones -Proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero-, pero dicho ordenamiento jurídico tampoco hizo referencia alguna a las atribuciones del Oficial Mayor, las cuales se fijaron sólo en los manuales de organización internos.

La Ley Orgánica del Congreso, elaborada en el año de 1979, recogía los términos establecidos por el viejo pero vigente Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión, donde se consideraba a la Gran Comisión como el órgano conductor y coordinador del trabajo legislativo, así como la naciente Ley Orgánica del Congreso concibe a la Gran Comisión como órgano de coordinación y organización de las funciones legislativas, políticas y administrativas.

La Gran Comisión estaba integrada exclusivamente por legisladores de la mayoría de la Cámara; se conformaba por un legislador de cada estado o territorio del país; una vez electos, los integrantes de la Gran Comisión elegían un Presidente y un Secretario que serían los encargados de dirigir los trabajos de esa instancia legislativa de gobierno. Cabe mencionar que en ese momento de nuestra historia, política principalmente, la hegemonía la ejercía un partido muy superior en estructura y presencia nacional a otras organizaciones, por lo que también ejercía el control al interior y sobre la organización del parlamento mexicano, incluida por lógica su administración.

Por lo que toca a este periodo en la historia de nuestro Congreso, con la presencia de la Gran Comisión, las únicas instancias administrativas que formalmente figuraban eran el Oficial Mayor y el Tesorero, designados a propuesta de la Gran Comisión.

La estructura administrativa de la Ley Orgánica de 1979, no se reformula con la Ley de 1994, en la que la Gran Comisión como órgano de gobierno, es sustituida por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), quedando aquella sólo como una forma de organización interna del partido con mayoría absoluta.

El artículo 45 de dicho ordenamiento estableció que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se integraría por los diputados coordinadores de las diversas fracciones legislativas, más otros tantos diputados del grupo mayoritario en la Cámara y fungiría como órgano de gobierno para optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la propia Cámara. En la fracción IV se estableció su facultad para proponer a la Asamblea la designación del Oficial Mayor y del Tesorero, sin que se mencionaran las atribuciones de los funcionarios mencionados.

En el artículo 29, inciso m, se estableció como obligación de los Secretarios y Prosecretarios, la de coordinar sus labores con las que realizara la Oficialía Mayor.

Aunque la Oficialía Mayor no tuvo mayores referencias normativas que las citadas internamente, sufrió modificaciones sustanciales tanto en sus estructuras administrativas como en sus atribuciones.

Así, el Oficial Mayor era el responsable de las actividades adjetivas de la Cámara de Diputados. Por ello tenía a su cargo la administración de los recursos humanos, los recursos materiales, los servicios parlamentarios, los servicios médicos, los servicios de registro y publicación de todos los documentos y debates legislativos, los servicios de seguridad y resguardo, los servicios de apoyo logístico y de eventos especiales, entre otros.

Tenía que administrar al personal de la Cámara de Diputados, que iba desde secretarías, auxiliares administrativos, chóferes, encargados del aseo, hasta asesores expertos en derecho, economía, política, arquitectura, medicina, agronomía, sociología. Tenía la representación de la institución frente al sindicato y ante los empleados supernumerarios, de base y de honorarios.

Estaba obligado a atender las necesidades materiales de los legisladores y los empleados, por lo que debía proporcionar de manera oportuna papelería, computadoras, oficinas, credenciales, alimentos y todo aquello que se requiriera para el trabajo legislativo, tanto del Pleno como de las comisiones y comités.

Debe enfatizarse el hecho de que el Oficial Mayor era también el responsable de la seguridad y salvaguarda de la integridad física y pertenencias de los 500 diputados y de los trabajadores de esta parte del Poder Legislativo.

Además de esas labores básicamente administrativas, tenía otras de carácter eminentemente legislativo. Así, por ejemplo, era el responsable técnico del proceso legislativo y avalaba, con su firma, todos los documentos que se enviaban a la colegisladora (la Cámara

de Senadores), a la Secretaría de Gobernación, a los congresos locales o a los gobernadores, de manera que debía estar pendiente de las iniciativas, dictámenes, discusiones, proposiciones, aprobaciones y minutas que generaba el Pleno de la Cámara de Diputados, así como de su publicación en el Diario de los Debates y, cuando la Cámara era revisora de las reformas o modificaciones legales que debían publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Estaba facultado asimismo para rubricar los convenios y actos jurídicos que se realizaban con entidades públicas y privadas, velando siempre por la protección e intereses de la institución.

Paradójicamente, a pesar de la importancia que significaba la Oficialía Mayor, las referencias de su existencia en el marco normativo que regulaba al Poder Legislativo, ya incluida la reforma de 1994 que atendió principalmente a regulaciones de tipo político, continuaron siendo mínimas y, en el caso de sus atribuciones, fueron nulas, en todo caso, se remitían al manual de organización de las unidades administrativas de la Cámara de Diputados, ya que administrativamente, la Ley Orgánica de 1994, como ya se mencionó, en su artículo 45, fracción IV, establecía únicamente, en materia de administración interna, que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política estaba facultada para proponer ante el pleno de la Cámara de Diputados, la designación de su Oficial Mayor y de su Tesorero.

Es hasta el año de 1999, con la expedición de una nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que se plantea una serie de reformas profundas de tipo administrativo, originadas principalmente por los cambios políticos que vivía el país. La nueva configuración política de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, en la que el otrora partido hegemónico perdió la mayoría absoluta, fue el factor detonante para llevar a cabo profundas modificaciones en su regulación jurídica y en su estructura administrativa.

Es importante reiterar que como resultado de las elecciones federales de 1997, la nueva composición de la Cámara de Diputados sufrió un cambio que nunca antes en su historia había vivido: el Partido Revolucionario Institucional perdía la mayoría absoluta obteniendo 239 curules de un total de 500, lo que significó que las agrupaciones políticas de oposición al gobierno federal, pudieran contar con la mayoría suficiente para realizar cualquier reforma o modificación a la regulación jurídica del Congreso Mexicano.²³ Lo anterior, empezó a dibujar una efectiva división de poderes, caracterizada por la búsqueda de consensos entre las bancadas parlamentarias, ya que los resultados de las elecciones federales de los años 2000 y 2003 concluirían en la misma tendencia, la configuración en ambas elecciones, de un Congreso plural que incluye a prácticamente todas las agrupaciones políticas.²⁴

Consecuencia de lo anterior, es la Ley Orgánica de 1999, la que plasmó cambios sustanciales de tipo político y también administrativo, dando paso a la estructura actual, la cual a continuación se abordará de una manera general.

La nueva Ley Orgánica significó la desaparición del único órgano de gobierno que existía que era la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. La nueva composición política exigió un rediseño en la composición de los órganos que gobernarían la Cámara de Diputados, lo que dio origen a una separación de funciones y se crearon tres instancias de Gobierno, la Mesa Directiva electa por la propia Asamblea, la Junta de Coordinación Política que la integran los coordinadores de los grupos parlamentarios, y la Conferencia para la

²³ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. 01 de septiembre de 1997.

²⁴ José Adolfo Jiménez Aldana. "La composición del Congreso de la Unión como resultado de la elección 2003". En: Manuel Larrosa Haro y Pablo Javier Becerra Chávez (coordinadores). *Elecciones y Partidos Políticos en México*. p.p. 39 – 44.

Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios y el Presidente de la Mesa Directiva.²⁵

Administrativamente surgen modificaciones sustanciales que dan origen a la creación de la Secretaría General que en el artículo 48 de la Ley respectiva la define como -el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados-, asimismo señala que la prestación de dichos servicios queda a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

En este precepto se encuentra definida la estructura administrativa de la Cámara de Diputados, misma que se representa de la siguiente manera:

SECRETARIA GENERAL Ámbito de coordinación y supervisión de los servicios	
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS	SECRETARÍA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS
<ul style="list-style-type: none"> • Proceso Legislativo • Apoyo Parlamentario • Crónica y Gaceta Parlamentaria • Documentación, Información y Análisis • Centros de Estudios 	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzas • Programación, Presupuesto y Contabilidad • Recursos Humanos • Recursos Materiales y Servicios • Tecnologías de Información • Servicios a Diputados

Tabla elaborada de conformidad con lo establecido en el *Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos por el que se autoriza la Reingeniería de la Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios y Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros de la Cámara de Diputados*, publicado en la página de Internet de la Gaceta Parlamentaria el martes 20 de diciembre de 2005. www.gaceta.diputados.gob.mx.

²⁵ Cámara de Diputados. *Op. Cit.* p.p. 240 a la 248, y 251 a 256. En los artículos 17 al 25 de la Ley Orgánica vigente, se definen las funciones y atribuciones de la Mesa Directiva, del artículo 31 al 36 lo correspondiente a la Junta de Coordinación Política y los artículos 37 y 38 lo referente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

De igual manera que con los órganos de gobierno, las atribuciones y funciones de cada una de estas instancias administrativas se encuentran señaladas en la misma Ley Orgánica, con lo que el funcionamiento administrativo del Congreso adquirió un nuevo orden en la custodia y aplicación de sus recursos financieros, materiales y humanos.²⁶

Como podemos observar, la estructura está plenamente definida y trazada de una manera en que se delimitan con mayor precisión las funciones administrativas.

Administración de la Cámara de Senadores

En nuestro Congreso, la Cámara de Senadores, a diferencia de la Cámara de Diputados, cuenta con sólo dos órganos de gobierno, la Mesa Directiva, electa por la Asamblea, y la Junta de Coordinación Política, la cual se compone de los coordinadores de los grupos parlamentarios, además de dos senadores integrantes del grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la legislatura.²⁷

En lo que se refiere a su administración, el Senado también se organiza de diferente manera. El artículo 106 de la Ley Orgánica establece que para el desahogo de las tareas legislativas y administrativas, contará con las siguientes dependencias administrativas: una Secretaría General de Servicios Parlamentarios, una Secretaría General de Servicios Administrativos de la que dependerá la Tesorería, y las

²⁶ En los artículos 47 al 52 de la Ley Orgánica vigente, se definen las funciones y atribuciones de las principales instancias administrativas con las que cuenta actualmente la Cámara de Diputados. *Ibid.* p.p. 265, 267 y 269.

²⁷ Por lo que corresponde al Senado de la República, en los artículos 62 al 70 de la Ley Orgánica vigente, se definen las funciones y atribuciones de la Mesa Directiva, y del 80 al 84 las de la Junta de Coordinación Política. *Ibid.* p.p. 279, 289 y 290.

unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva.²⁸ La estructura se representaría de la siguiente manera:

SECRETARÍA GENERAL DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS	SECRETARÍA GENERAL DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS
<ul style="list-style-type: none"> • Cuerpo Técnico Profesional • Proceso Legislativo • Apoyo Parlamentario • Consultoría Jurídica • Archivo Histórico y Memoria Legislativa • Biblioteca 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación Técnica • Recursos Humanos • Recursos Materiales y Servicios Generales • Asuntos Jurídicos Administrativos • Informática y Telecomunicaciones • Unidades de: Resguardo, Eventos, Médico y atención a Senadores <p>Tesorería:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programación, Presupuesto y Finanzas • Contabilidad • Pago a Senadores

Tabla elaborada de conformidad con lo establecido en el *Manual de organización técnica y administrativa de la Cámara de Senadores*. Diciembre, 2005. Publicado en la página de Internet www.senado.gob.mx.

Con lo anterior observamos que si bien las estructuras de organización administrativas de las dos instancias que componen nuestro Congreso no son idénticas, se organizan de una forma muy similar y ambas obedecen a una misma normatividad y sus relaciones y funciones van sincronizadas de manera que se plasma un sistema bicamaral sustentado en los principios básicos de la administración burocrática, sin dejar de contemplar las necesidades de las instituciones modernas,

²⁸ En los artículos 106 al 113 de la Ley Orgánica vigente, se definen las funciones y atribuciones de las principales instancias administrativas con las que cuenta actualmente la Cámara de Senadores. *Ibid.* p.p 301 a 305.

estableciendo a su vez, un estrecho vínculo con la administración pública federal.

A continuación haremos énfasis exclusivo a la organización que presenta la Cámara de Diputados relativa a los servicios parlamentarios, se analizará el proceso administrativo que opera en las etapas del proceso legislativo, describiendo la problemática que regularmente se presenta, en especial en la etapa de dictamen, y se propone una alternativa de solución a los inconvenientes que se observan.

El proceso legislativo en la Cámara de Diputados, su operación administrativa

El presente capítulo representa la parte sustancial de este trabajo y pretende mostrar algunos de los contratiempos que se presentan en el proceso legislativo al interior de la Cámara de Diputados cuando se carece de un soporte administrativo adecuado, ya sea por un mal diseño en su planeación, por su deficiente aplicación o por la simple falta de normatividad que no regula administrativamente ciertas etapas o componentes del mismo. Se aborda la problemática que las áreas administrativas enfrentan cuando en el proceso legislativo surge un contratiempo, muy en particular, en la etapa de dictaminación por parte de las comisiones legislativas, ya que es este momento donde más dificultades se presentan en la actualidad en la Cámara de Diputados, afectando al proceso de manera innecesaria. A su vez, se presenta una propuesta de acuerdo regulatorio que podría subsanar la falta de normatividad descrita, mencionando la forma en que puede ser implementado.

El proceso legislativo en el Congreso Mexicano

El proceso legislativo supone la participación de las dos Cámaras que componen nuestro Congreso, dicho proceso significa la parte sustancial y principal cometido del Poder Legislativo Federal, a continuación definimos que es el proceso y cuales son sus etapas.

El proceso legislativo es el conjunto articulado de fases o etapas que siguen los órganos legislativos para crear nuevas leyes, o para reformar, adicionar o abrogar las existentes. Dicho proceso consta de diversas etapas, todas y cada una de ellas necesariamente ligadas a un trámite o procedimiento administrativo particular, pocas veces formalizado normativamente. Dichas etapas son las siguientes:

- Iniciativa
- Dictamen
- Discusión y votación
- Aprobación y remisión a la Cámara revisora
- Observaciones del Ejecutivo
- Inicio de la vigencia

En el anexo integrado a este trabajo, se incluye una descripción breve, pero con mucha claridad de cada una de las etapas del proceso legislativo, el cual está establecido en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Operación administrativa del proceso legislativo

Las etapas del proceso legislativo se ligan y apoyan en la realidad con procedimientos de tipo administrativo o burocrático, no exentas de momentos o circunstancias imprevistas que tornan accidentado el proceso. Cabe mencionar que en la gran parte de las etapas, se carece de normatividad precisa que regule su procesamiento administrativo. En la actualidad, el único instrumento que sirve de apoyo para hacer más ágil y preciso el proceso de trámites, es el *Acuerdo Parlamentario relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema Electrónico de Votación*, aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados el 7 de octubre de 2003. En dicho Acuerdo se intenta cubrir la laguna normativa que no permitía dirigir adecuadamente el procesamiento legislativo. Las disposiciones que en él se señalan, establecen ciertos requisitos y procedimientos administrativos que deben cubrir los documentos, en lo referente a la manera y forma de registrarse para abordarse en una sesión de la Asamblea y las reglas de las discusiones y votación de los dictámenes.

En los siguientes cuadros, se relacionan las diferentes etapas del proceso legislativo con los trámites o procedimientos administrativos correspondientes, muchos de los cuales, como ya se señaló, no se encuentran regulados normativamente.

Etapa: INICIATIVA *	
Trámite o proceso administrativo aplicable	<p>Todas las iniciativas que los legisladores solicitan presentar ante el Pleno, deben ser inscritas en el Orden del Día por su coordinador general, o en su caso, remitirlas directamente ante la Junta de Coordinación Política.</p> <p>Todo el proceso administrativo es realizado por la Secretaría de Servicios Parlamentarios, y es el siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El legislador debe entregar el documento original, firmado y en versión electrónica. • Se registra la iniciativa en el Orden del Día de la sesión que corresponda, determinando el lugar que ocupe previa indicación de los grupos parlamentarios. • Se remite el original a la Dirección General de Proceso Legislativo que es el área encargada de organizar y recapitular toda la documentación (cartera) que se abordará en la sesión plenaria. • Se revisa que los documentos cumplan con los requisitos mínimos de presentación y en razón de su contenido, se elabora una propuesta de turno para que la Mesa Directiva la remita en su momento a la comisión competente. • Se reproduce un ejemplar del documento a efecto de instruir su publicación en la Gaceta Parlamentaria, así como su debida incorporación en la página de Internet. • Una vez que el legislador presenta su iniciativa ante el Pleno y es turnada a Comisiones, se realizan los oficios para remitir el documento a la comisión que corresponda para su dictamen, dichos oficios son signados por los integrantes de la propia Mesa Directiva.
Normatividad actual	<p>Acuerdo Parlamentario relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación.</p>

(continúa)

Etapa: INICIATIVA *	
Observaciones	<ul style="list-style-type: none"> • En lo que se refiere a los pasos efectuados después de que la iniciativa fue registrada, no existe normatividad alguna. • El no entregar un documento original detiene todo su proceso. • El que el documento no exprese con claridad que es lo que pretende reformar, modificar o regular, puede retardar su dictamen al interior de la comisión.

(finaliza)

* Para efectos de este trabajo se elaboró este cuadro con la finalidad de mostrar las actividades que realiza el aparato administrativo en el transcurso del proceso legislativo.

Etapa: DICTAMEN *	
Trámite o proceso administrativo aplicable	<p>Una vez elaborado el dictamen, su tramitología de tipo administrativo es la siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Debe remitirse en original a la Presidencia de la Mesa Directiva para que sea agendado en el orden del día. • La Mesa Directiva remitirá a la Secretaría de Servicios Parlamentarios el dictamen para revisión. • La Secretaría de Servicios Parlamentarios con el auxilio de la Dirección General de Proceso Legislativo, hará la revisión del dictamen y si no encontrase observaciones, procederá su proceso de discusión y votación por parte del Pleno.
Normatividad actual	<ul style="list-style-type: none"> • Capítulo “De las Comisiones”, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. • Acuerdo Parlamentario relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación.

(continúa)

Etapa: DICTAMEN *	
Observaciones	<p>Este apartado representa una parte fundamental del proceso legislativo y por consecuencia una de las más accidentadas. La etapa del dictamen significa el estudio formal y profundo de aquello que se pretende regular, normar, modificar o reformar, aquí se conjugan diferentes factores que deben de considerarse a la hora de elaborar un documento bien estructurado, cuando alguno de estos factores no es bien aplicado, se traduce en diversos imprevistos que inciden en el proceso legislativo, entre estos observamos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que no cuenta con la mayoría de las firmas de los integrantes de la Comisión. • Que no se verifica el turno del asunto dictaminado, si es turnado a más de una comisión, el dictamen no procede si no es elaborado sin el consentimiento de alguna de ellas. • La parte denominada decreto está mal elaborada, sin precisar que es lo que se quiere modificar. • En muchas ocasiones, la reforma efectuada implica otras modificaciones que no se previeron en el dictamen o contradice otra vigente. • La presentación de una fe de erratas. • Precisiones de técnica deficientes: no se señala el asunto origen del dictamen, intrínquilis mal elaborado, falta de artículos transitorios, principalmente. • Cuando el dictamen es a una minuta remitida por la colegisladora, en el sentido de la práctica legislativa, ésta debe ser aprobada en sus términos, muchas veces las comisiones efectúan cambios o ajustes de estilo al momento de dictaminar la minuta, lo que puede modificar el sentido de interpretación de las normas, originando un problema al momento de dar curso a la siguiente etapa del proceso.

(continúa)

Etapa: DICTAMEN *	
Observaciones	<ul style="list-style-type: none"> • En los dictámenes que por su materia son complicados (ejemplo, aquellos que versan en materia económica, tributaria o financiera), suelen representar diversas posturas por parte de las bancadas parlamentarias, en ocasiones totalmente opuestas, lo cual, dificulta la presentación del dictamen. Vale la pena señalar que en este supuesto más que un problema administrativo, representa la postura política de los grupos parlamentarios, lo cual con frecuencia se traduce en situaciones diversas que van desde la impugnación de la elaboración del dictamen, inconformidad por haberse recibido, discrepancia en la opinión al momento del análisis, cuestionamientos sobre su publicación, etc

(finaliza)

* Para efectos de este trabajo se elaboró este cuadro con la finalidad de mostrar las actividades que realiza el aparato administrativo en el transcurso del proceso legislativo.

Etapa: DISCUSIÓN Y VOTACIÓN *	
Trámite o proceso administrativo aplicable	<p>La discusión de un dictamen, corresponde única y exclusivamente a los integrantes de la Asamblea, esta etapa es donde es casi nula la intervención de algún proceso administrativo, pero se observa lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se auxilia con asistencia técnico-normativa al Presidente de la Mesa Directiva en la conducción de la discusión. De igual manera se asiste a los Secretarios. • A los integrantes de la Asamblea se les proporciona a través de la Gaceta Parlamentaria, el texto íntegro del dictamen a discusión y se les auxilia en cuestiones de logística (micrófonos, enlace con asesores) <p>En el caso de las votaciones, como estas son nominales, se opera el Sistema Electrónico de Votación y Audio Automatizado, que es el instrumento que recoge la votación de cada integrante de la Asamblea y realiza el cómputo de la votación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • A través de técnicos que se ubican al interior del Recinto se auxilia a los legisladores para que puedan operar correctamente el panel de control ubicado en su curul.

(continúa)

Etapa: DISCUSIÓN Y VOTACIÓN *	
Trámite o proceso administrativo aplicable	<ul style="list-style-type: none"> • Se emite un reporte que genera la consola central del Sistema, el cual registra el nombre del legislador, el sentido de su voto y el cómputo final de la votación, mismo que es distribuido entre los grupos parlamentarios y se difunde en Internet para los efectos de las normas de transparencia y acceso a la información pública.
Normatividad actual	<ul style="list-style-type: none"> • Capítulos “De las Discusiones” y “De las votaciones”, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. • Acuerdo Parlamentario relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación.
Observaciones	<ul style="list-style-type: none"> • El uso del Sistema Electrónico de Votación, resulta un instrumento idóneo en el auxilio de las votaciones, reduce una votación que si se efectuara de viva voz sería de una hora y media de duración, a diez minutos, pudiendo emitir estas consecutivas prácticamente sin límite.

(finaliza)

Etapa: APROBACIÓN Y REMISIÓN A LA CÁMARA REVISORA *	
Trámite o proceso administrativo aplicable	<p>Dentro de esta etapa, la participación administrativa se presenta en la elaboración y remisión del dictamen aprobado -convertido ya en Minuta- a la Cámara revisora.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una vez aprobado un dictamen, se integra la Minuta aprobada junto con todo el expediente correspondiente, en esta etapa se hace una revisión muy precisa a manera que el texto remitido sea exacto al aprobado, y si se modificó durante la discusión, se incorporan con todo detalle las precisiones correspondientes. <p>Una vez en la colegisladora, surtirá el mismo efecto de discusión, votación y aprobación que se siguió en la Cámara de origen, el papel de ésta en este momento del proceso, es el de dar seguimiento al mismo para advertir si la Minuta será devuelta para efectos de lo dispuesto en el artículo 72 constitucional o si es remitida al Ejecutivo Federal.</p>

(continúa)

Etapa: APROBACIÓN Y REMISIÓN A LA CÁMARA REVISORA *	
Normatividad actual	Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Observaciones	<ul style="list-style-type: none"> •La precisión en la redacción de los dictámenes aprobados es de vital importancia para el proceso legislativo en general, esta etapa prácticamente no da pauta al error, porque de presentarse, además de poner en duda la eficacia del aparato administrativo, pueden presentarse otros factores como una imagen pública de una institución deficiente.

(finaliza)

* Para efectos de este trabajo se elaboró este cuadro con la finalidad de mostrar las actividades que realiza el aparato administrativo en el transcurso del proceso legislativo.

Etapa: OBSERVACIONES DEL EJECUTIVO *	
Trámite o proceso administrativo aplicable	En esta etapa, la participación del Congreso es en sí, prácticamente nula, el proyecto está a consideración del Ejecutivo Federal, quien de tener observaciones al mismo deberá remitirlo a la Cámara origen, donde deberá realizarse nuevamente la discusión y votación de las observaciones, en caso contrario deberá publicarlo en el Diario Oficial de la Federación.
Normatividad actual	Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Observaciones	<ul style="list-style-type: none"> •Los proyectos observados o vetados en comparación con los aprobados, en los últimos años han sido realmente muy pocos.²⁹

²⁹ Sin embargo, a diferencia del pasado y en virtud de la existencia de un gobierno claramente dividido a partir del año 2000, esto es, a partir de que el Presidente de la República no cuenta con mayoría en ninguna de las Cámaras que integran nuestro H. Congreso de la Unión, ha hecho uso con mayor frecuencia de su facultad constitucional para realizar observaciones o vetar resoluciones del Poder Legislativo. Durante el sexenio del Presidente Vicente Fox Quesada, entre 2000 y 2005, se han observado los siguientes proyectos iniciados en la Cámara de Diputados: Decreto que expide la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y reforma los artículos 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 46 de Ley de Coordinación Fiscal; Ley de Desarrollo Rural Sustentable; Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Servicio de Administración Tributaria; Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales; Decreto que reforma el artículo 222 de la Ley General de Salud; Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005; Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos en materia del régimen fiscal de PEMEX.

Etapa: INICIO DE LA VIGENCIA *	
Trámite o proceso administrativo aplicable	Igual que en la etapa anterior, el Congreso simplemente deberá realizar el seguimiento correspondiente.
Normatividad actual	Código Civil Federal
Observaciones	<ul style="list-style-type: none"> •La participación administrativa se presenta en el registro y seguimiento que realizan las áreas del Congreso, dedicadas a la alimentación de bases de datos, lo anterior con la finalidad de tener registro del proceso legislativo de la reforma efectuada.

* Para efectos de este trabajo se elaboró este cuadro con la finalidad de mostrar las actividades que realiza el aparato administrativo en el transcurso del proceso legislativo.

El diagnóstico anterior, tiene la intención de presentar de una manera clara y lo más sencilla posible, la forma en que opera y auxilia el apoyo administrativo al momento que el Congreso de la Unión realiza su función legislativa. Esta presentación plasma la práctica parlamentaria real hoy en día en nuestro Congreso, lo cual es casi una tarea cotidiana, ya que a partir de la reforma al artículo 65 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del lunes 2 de agosto de 2004, el Congreso de la Unión celebra sesiones ordinarias 6 ½ meses al año, y su Comisión Permanente opera en tiempo de recesos, sin contar periodos de sesiones extraordinarios.

El caso del trámite administrativo de los dictámenes

Atendiendo a las tablas-diagnóstico anteriores, encontramos que el mayor número de observaciones se presentan en la etapa de dictaminación, siendo ésta clave del proceso legislativo, ya que es aquí donde realmente se aborda de fondo la problemática que se pretende

resolver con la emisión de un dictamen. Es en el seno de las comisiones en donde se formulan las propuestas reales de solución, es donde operan los asesores y especialistas para encontrar la mejor solución, pueden realizarse diversos eventos -foros, consultas, simposiums, visitas, viajes, entrevistas, etc.- para procurar la mejor decisión al momento de dictaminar. ¿Pero qué son y quiénes integran las comisiones? ¿Cuál es su función?

Las Comisiones legislativas. Las comisiones son grupos u órganos de trabajo conformados por un determinado número de integrantes de la Asamblea, generalmente se consideran los factores de representación proporcional y pluralidad política al momento de constituirse, de tal manera que todas las fracciones partidistas que integran la Cámara de Diputados puedan expresarse al interior de las mismas.

Su principal función radica en el estudio y redacción de leyes, a partir de su tipo, ya sean ordinarias, especiales, de investigación o bicamarales, realizan el trabajo técnico legislativo en las materias, temas y asuntos que son competencia de cada una.³⁰ Todas las Comisiones sin excepción, deben designar una Mesa Directiva integrada por un Presidente y varios secretarios elegidos regularmente a partir de los mismos criterios de representatividad proporcional y pluralidad con los que se configuró la Comisión.

³⁰ Las comisiones realizan las tareas de dictamen legislativo, el trabajo técnico para el despacho de los diversos negocios que le son turnados por la Mesa Directiva, las funciones propias de la institución representativa y aquellas de control evaluatorio que les confiere la ley. La competencia de cada comisión en lo particular, se corresponde con las respectivas áreas de la administración pública federal, en términos de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso. Para observar con mayor detalle la integración, clasificación, atribuciones y facultades de las comisiones del Congreso, ver Ley Orgánica del Congreso artículos 39 al 45 que corresponden a la Cámara de Diputados y los artículos 85 a 105 las correspondientes al Senado de la República.

Administrativamente, la Cámara de Diputados otorga a las Comisiones, las condiciones mínimas indispensables para su desempeño, es decir, se les proporciona instalaciones propias, personal administrativo -secretarial y profesional-, recursos económicos y todo el apoyo institucional que se le puede brindar para la eficiente realización de sus labores.

Una vez que las Comisiones han comenzado a efectuar sus tareas de dictamen, se presenta lo siguiente:

Es al momento de elaborar el dictamen, en que las comisiones caen en diversas imprecisiones que posteriormente, provocan que el proceso legislativo se vea afectado, pero estas imprecisiones ¿cuáles son? ¿de qué son consecuencia?

Un dictamen mal elaborado implica diversas consecuencias, entre las principales que se presentan actualmente son:

- Que la Mesa Directiva tenga que devolverlo a la comisión.
- Que su aprobación no se de en el tiempo y forma previstos.
- Si es dictamen a Minuta, que sea devuelta a la Colegisladora innecesariamente.
- Que implique modificar otros ordenamientos que no era necesario abordar.
- Que lo observe el Ejecutivo Federal.

Como vemos, todas son de no menor consideración ya que por sí mismas significan un trabajo mal elaborado el cual, en gran medida, refleja entre otras cosas: una deficiencia al interior de la comisión, imagen que puede llegar a las relaciones de las bancadas parlamentarias que la componen; se cuestiona la efectividad de los órganos técnicos de la comisión al igual que los de la institución; mala imagen al exterior –tanto en medios de comunicación como en la opinión de la sociedad–; gasto doble en recursos, horas de trabajo extra; por mencionar algunas.

En el caso de la Cámara de Diputados, existe el área de la Secretaría de Servicios Parlamentarios que es un cuerpo administrativo de apoyo a la labor legislativa, dentro de sus funciones está la de prestar asistencia técnico-jurídica a las comisiones, cuenta con una estructura bien definida y personal capacitado, pero en la práctica real, son pocas las comisiones que utilizan esta estructura o el servicio que existe para su apoyo, por lo que valdría la pena procurar una liga entre ambas partes.

La totalidad de los dictámenes que emiten las comisiones, sólo son conocidos por la Secretaría de Servicios Parlamentarios, una vez que están ya elaborados y supuestamente listos para agendarse en el Orden del Día para conocimiento de la Asamblea, por lo que puede decirse que es hasta esta etapa procesal en que se realiza una revisión más formal del documento y, ciertamente, también es en esta etapa donde se detectan las imprecisiones que contienen los dictámenes.

El análisis que los servicios parlamentarios realizan al dictamen, se centra de manera exclusiva en cuestiones de formulación y presentación; el fondo, efectos, alcances o consecuencias de su contenido es cosa que no es parte del análisis. Los requisitos de formalidad y la aplicación de una técnica adecuada para su presentación, son los aspectos que se revisan.

Causas que originan un dictamen con imprecisiones

Cabe mencionar que al interior del Congreso se carece de una normatividad que regule la manera en que deben ser presentados los dictámenes, lo cual para nosotros es la causa principal que origina la gran diversidad de imprevistos hallados en los documentos. Ni en la Constitución, ni en la Ley Orgánica del Congreso, ni en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, ni en algún Acuerdo Parlamentario, existen disposiciones en la materia; podríamos decir que solamente existen textos y guías académicas que orientan sobre el tema, pero muchas veces los encargados de elaborar los dictámenes al interior de las comisiones los desconocen.

Otro posible motivo es la también inexistente regulación para dotar a las comisiones de asesores o técnicos especializados, pero este aspecto presenta dificultades que van más allá de lo administrativo. Es pertinente señalar que los secretarios técnicos y asesores que laboran al interior de las comisiones, son designados directamente por las comisiones, es decir, al libre criterio del legislador y sin que opere un sistema de reclutamiento y selección burocrático, eso explica en parte la gran diversidad de estilos y variantes en la elaboración de los dictámenes.

Un agente más, puede derivarse de la composición de la comisión, pues la pluralidad de las fuerzas políticas que componen el Congreso, es llevada al interior de las comisiones, y ahí el llamado consenso político muchas veces no se alcanza y cada grupo parlamentario lleva consigo su posición y proyecto, lo cual en varias ocasiones se traduce en un documento poco congruente y con matices muy diferentes y hasta contradictorios.

Imprecisiones frecuentes

Como hemos señalado a lo largo de este trabajo, las imprecisiones que se presentan en los dictámenes son en gran medida derivadas por la falta de una normatividad que oriente de manera genérica a las comisiones al momento de elaborar una resolución. Sus consecuencias son significativas no sólo para el proceso legislativo en sí, también para las áreas administrativas. El siguiente cuadro señala de manera singular, las más comunes y la forma en que afectan en ambos casos:

IMPRECISION	CONSECUENCIA ADMINISTRATIVA	CONSECUENCIA LEGISLATIVA
No cuenta con la mayoría de firmas requeridas -la mitad más uno de sus integrantes-.	-Obliga a devolver el dictamen a la comisión para que complete este requisito de presentación. -Impide su publicación en la Gaceta Parlamentaria.	-Retrasa su presentación ante el Pleno para su discusión y votación. -Genera sensación de una operación administrativa deficiente.
No se verifica el turno del asunto dictaminado, si es turnado a más de una comisión, el dictamen no procede si no es elaborado sin el consentimiento de alguna de ellas.	-Obliga a devolver el dictamen a la comisión para que lo aborde con la co-dictaminadora. -Debido a que debe elaborarse nuevamente, se emplea doblemente el uso de recursos humanos, materiales y financieros.	-La comisión tendrá que realizar nuevamente el trabajo para el despacho del mismo asunto. -Retrasa su presentación ante el Pleno para su discusión y votación.
La parte denominada decreto está mal elaborada, sin precisar que es lo que se quiere modificar.	-Detiene el proceso del dictamen para efectos de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	-Retrasa su presentación ante el Pleno para su discusión y votación. -Genera sensación de una operación administrativa deficiente.

(continúa)

IMPRECISION	CONSECUENCIA ADMINISTRATIVA	CONSECUENCIA LEGISLATIVA
<p>La reforma efectuada implica otras modificaciones, que no se previeron en el dictamen o contradice otra vigente.</p>	<p>-Obliga a devolver el dictamen a la comisión para realice nuevamente la revisión y modificaciones pertinentes.</p> <p>-Se emplea doblemente el uso de recursos humanos, materiales y financieros.</p> <p>-Detiene el proceso del dictamen para efectos de su inclusión en el Orden del Día.</p>	<p>-Retrasa su presentación ante el Pleno para su discusión y votación.</p> <p>-Genera sensación de una operación administrativa deficiente.</p>
<p>La presentación de fe de erratas.</p>	<p>-Para efectos de publicación en la Gaceta Parlamentaria, representa una nueva publicación lo cual significa el empleo de más recursos humanos, materiales y financieros.</p>	<p>-Puede generar confusión a la Asamblea ya que el dictamen previamente publicado, sufrirá modificaciones con la errata.</p>
<p>Técnica legislativa deficiente: no se precisa el origen del dictamen, intrínquilis mal elaborado, falta de artículos transitorios, principalmente.</p>	<p>-Obliga a devolver el dictamen a la comisión para realice nuevamente la revisión y modificaciones pertinentes.</p> <p>-Se emplea doblemente el uso de recursos humanos, materiales y financieros.</p>	<p>-Retrasa su presentación ante el Pleno para su discusión y votación.</p> <p>-Genera sensación de una operación administrativa deficiente.</p>

(continúa)

IMPRECISION	CONSECUENCIA ADMINISTRATIVA	CONSECUENCIA LEGISLATIVA
<p>Cuando el dictamen es a una minuta remitida por la legisladora, muchas veces las comisiones efectúan cambios o ajustes de estilo al dictamen, lo que puede modificar el sentido de interpretación de las normas, originando un problema al momento de dar curso a la siguiente etapa del proceso.</p>	<p>-El apoyo administrativo debe efectuar los ajustes pertinentes bajo la supervisión de la comisión y de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.</p> <p>-Se emplea doblemente el uso de recursos humanos, materiales y financieros.</p>	<p>-Una minuta remitida con imprecisiones a la legisladora representa la posibilidad de que ésta la devuelva evidenciando las fallas.</p> <p>-Una minuta remitida al Ejecutivo Federal con imprecisiones representa la posibilidad de que sea observada.</p> <p>-En ambos casos retrasa su proceso legislativo.</p> <p>-Genera sensación de una operación administrativa deficiente.</p> <p>-Una imprecisión de este tipo proyectada al exterior, influye en la opinión de la sociedad y los medios de comunicación.</p>

(finaliza)

Para efectos de este trabajo se elaboró este cuadro con la finalidad de mostrar las actividades que realiza el aparato administrativo en el transcurso del proceso legislativo.

Como podemos observar, la mayoría de estas imprecisiones trae consigo consecuencias que son siempre perjudiciales a la imagen no sólo de la Cámara de Diputados, sino del Congreso de la Unión en general; en consecuencia, se cuestiona a las agrupaciones políticas que le dan vida y lógicamente también a la burocracia que opera al servicio de los representantes populares y por ende de la Nación.

Una propuesta para reducir impresiones en los dictámenes

Como resultado de la experiencia adquirida a través de la participación directa en la problemática es que se deriva la elaboración de este estudio.

Desde luego que no se pretende descubrir la fórmula mágica que elimine la problemática analizada, pues en términos reales eso es poco menos que imposible, pero sí de coadyuvar a que el proceso legislativo, debidamente regulado y previsto administrativamente, adquiera mayor celeridad. Por eso se sugieren ciertas adecuaciones a la normatividad existente, que de llevarse a la práctica, se traducirían en beneficios, no sólo para el proceso legislativo en general, sino también para el buen funcionamiento de las áreas administrativas, el fortalecimiento de las diferentes fracciones parlamentarias, de las comisiones y de la Cámara de Diputados como institución.

Del diagnóstico presentado en este apartado, se desprende que la mayor parte de las imprecisiones administrativas provocadas en la etapa de dictamen, se presentan en la formulación de los dictámenes, es decir, al interior de las comisiones. Si atendemos a la normatividad reglamentaria, encontraremos que un dictamen debe cumplir con los siguientes requisitos:³¹

- Debe contener una parte expositiva, donde funde, justifique y fundamente los preceptos que se someterán a consideración y votación por el Pleno.

³¹ Cámara de Diputados. *Op. Cit.* p. 365. Véase Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, artículos 87 y 88.

- Debe concluir con la formulación de propuestas, reglas o normas claras que puedan ser votadas.
- Debe presentarse firmado por la mayoría de los individuos que componen la comisión.

Estos requisitos generales son prácticamente obligatorios para cualquier resolución, pero lamentablemente en muchas ocasiones las comisiones no acuden a las áreas administrativas correspondientes para recibir orientación con el fin de estar en condiciones de cumplir con tales previsiones. De aquí que las imprecisiones que se presentan en esta tesina, podrían subsanarse de la siguiente manera:

En primer lugar, podríamos decir que la manera más simple de reducir el cúmulo de imprecisiones presentadas, puede darse con el hecho de que las comisiones recurrieran a las áreas de apoyo parlamentarias, como lo son la Dirección de Apoyo a Comisiones, la Dirección General de Proceso Legislativo o, en su caso, la propia Secretaría de Servicios Parlamentarios,³² para que les auxilien al momento de elaborar y transcribir sus resoluciones. En este sentido, una propuesta simple es la de que las comisiones se apoyen en las áreas administrativas especializadas que están a su servicio, antes de generar sus documentos.

La Cámara de Diputados, como institución del Estado mexicano, tiene un aparato administrativo de apoyo para el adecuado cumplimiento

³² Áreas encargadas de prestar los servicios de apoyo al servicio de los grupos parlamentarios y comisiones, véase la parte correspondiente al objetivo y funciones de cada área en particular en **Manual de Organización General de la Cámara de Diputados**, expedido en cumplimiento a los lineamientos para la organización de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros, establecidos por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura. Marzo 2001.

de sus cometidos, y que en esencia, como señalaba Weber, está compuesto por una burocracia especializada, con personal calificado para atender las necesidades técnicas de la institución y de sus componentes, uno de los cuales son las comisiones. ¿Por qué señalamos al personal calificado y competente?, porque recordemos que en la exposición de la problemática abordada, se señalaba que, al lado de la burocracia administrativa, al interior de prácticamente todas las comisiones de la Cámara de Diputados, el Secretario Técnico y el cuerpo de asesores particulares son designados por el Presidente y los secretarios de la comisión en atención a vínculos personales más que institucionales y, la mayor de las veces sin ningún procedimiento especial de selección. Lo anterior, tiene como consecuencia que no siempre se elija a las personas con la formación adecuada para elaborar los dictámenes.

El hecho de recurrir al personal institucional especializado, si bien no implica obtener la garantía plena de que el dictamen no regresará a la comisión para correcciones, si ayudaría a reducir más el margen de error en su formulación, permitiendo entonces dar mayor fluidez y agilidad a su procesamiento legislativo y administrativo. Al menos las cuestiones de formulación en términos técnicos serían atendidas por un especialista en la materia.

Pero, ¿qué ventajas se obtendrían si los dictámenes fueran verificados por técnicos especialistas de la institución antes de su remisión a la Mesa Directiva?:

- En primer lugar, se cumplirían con los tres requisitos básicos señalados por la normatividad actual (parte expositiva, propuestas claras que puedan votarse y firmas de la mayoría de integrantes de la comisión)

- La parte técnica del dictamen no sería causa de retraso en su proceso legislativo.
- Se incorporaría sin mayor obstáculo al Orden del Día para que la Asamblea pueda discutirlo y votarlo.
- Las áreas administrativas podrían dar un manejo más ágil a los trámites que recaen a un dictamen, es decir, publicación, elaboración de la minuta y remisión a la colegisladora. Lo anterior, en virtud de que ya no sería necesario realizar dos veces el mismo trabajo.
- La imagen en la manera en que trabaja la comisión se vería exenta de críticas, esto en el ámbito de la opinión pública, los medios de difusión y las normas recientes de transparencia de la información pública.

Como observamos, el simple hecho de recurrir a las áreas técnicas reduciría en buena medida las inconsistencias de un dictamen. Sin embargo, tal solución es sólo parcial y fundamentalmente empírica.

A manera de ejemplo, imaginemos que las comisiones, cuando tienen que formular un dictamen, acuden por costumbre a las áreas de apoyo administrativo y se ven reducidas en gran medida aquellas irregularidades que obstruyen el proceso legislativo; empero, ¿qué sucedería con nuevos legisladores? Tendrían que aprender de nuevo el camino. Por ello, lo verdaderamente relevante está en la siguiente cuestión: ¿cómo podríamos garantizar que este apoyo sea proporcionado por la burocracia parlamentaria de una manera regular, continua, constante y hasta obligatoria? La manera más firme y segura sería regulándolo y previéndolo a través de una normatividad permanente, de aquí que la propuesta que surge es la de normar esta actividad.

Desde la perspectiva actual, la solución óptima sería la de llevar a cabo una actualización de la normatividad vigente que se plasme en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y se complemente con adecuaciones a su Reglamento Interior. Para lograr lo anterior, se tendría que iniciar un proceso legislativo, es decir, que uno de los facultados por ley presentara una iniciativa de reformas a esos ordenamientos y se recorrieran todas las etapas del proceso legislativo descrito en el capítulo tercero de este trabajo. Lo que significa que puede transcurrir un tiempo considerable para que se concretara esta solución.

Nuestra propuesta se centra en la elaboración de un Acuerdo Parlamentario que cubra la actual ausencia de normatividad. La práctica parlamentaria de hoy permite de manera real ejecutar la propuesta que a continuación se presenta sin que tenga que recorrer todo el proceso legislativo. Cabe destacar que la elaboración de Acuerdos Parlamentarios ha sido una práctica regular adoptada al interior de la Cámara de Diputados, sobre todo a partir de la LVII Legislatura, en que se presentan como una forma de dar solución pronta y expedita a aquellos asuntos para los que no existen disposiciones que normen su trámite o una práctica parlamentaria, ya sea porque en el momento en que se elaboró el marco regulatorio correspondiente no existían esas circunstancias o simplemente porque es un hecho extraordinario que obliga a tomar decisiones y acuerdos inmediatos. En la práctica, estos Acuerdos surgen a propuesta de alguno de los órganos de gobierno de la Cámara, sea la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política o la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

A continuación presentaremos nuestra propuesta y después mencionaremos la forma en que podría materializarse.

La siguiente propuesta de Acuerdo va dirigida a las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, con el objeto de proporcionarles una herramienta normativa que les permita la elaboración y formulación adecuada de los dictámenes:

Acuerdo Parlamentario relativo a la formulación y presentación de los dictámenes a iniciativas y minutas de ley o decreto

Considerando³³

PRIMERO. *Que las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados tienen a su cargo las tareas de dictamen legislativo, de conformidad con el numeral 3 del artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.*

SEGUNDO. *Que es a partir de la constante y atinada actualización y modernización de los ordenamientos legales que rigen la vida de nuestro país, la manera en que la Cámara de Diputados y el Congreso de la Unión como institución del Estado mexicano, debe contribuir al mejor desarrollo y crecimiento de nuestro país.*

TERCERO. *Que los dictámenes legislativos, elaborados en el seno de las comisiones del Congreso de la Unión, representan la expresión y voluntad de la Nación materializada a través de la voz y voto de sus representantes electos democráticamente.*

³³ Esta propuesta se sujeta a la disposición del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los considerandos expuestos, representan la parte donde se funda, justifica y expresan los motivos de este Acuerdo. Véase: Cámara de Diputados. *Op. Cit.* p. 365.

CUARTO. *Que en atención al considerando anterior, y dada la importancia que representan dichas resoluciones para el interés de la Nación, es totalmente pertinente hacer hincapié en que debe procurarse la adecuada y correcta elaboración de los mismos.*

QUINTO. *Que la etapa de dictaminación al interior de las comisiones ordinarias del Congreso de la Unión, representa una parte sustancial del Proceso Legislativo que sufre una iniciativa de ley o decreto, mismo que se encuentra regulado por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

SEXTO. *Que para lograr que las comisiones formulen y presenten sus dictámenes de una manera óptima, es necesario dotarles de las herramientas necesarias para lograr el mejor desempeño y eficiencia en la realización de sus tareas legislativas.*

SÉPTIMO. *Que en la actualidad no existe ordenamiento o regulación vigente al interior de esta Cámara de Diputados, que dote a las comisiones ordinarias de lineamientos generales que puedan aplicar en la formulación y presentación de sus dictámenes, considerando esta ausencia de norma como causa de las diversas y frecuentes inconsistencias que se presentan en los dictámenes que las comisiones ordinarias elaboran.*

OCTAVO. *Que las frecuentes inconsistencias que presentan los dictámenes traen como consecuencia principal que el proceso legislativo que aplica a la iniciativa o minuta dictaminada se vea interrumpido teniendo que esperar a que se subsanen las inconsistencias encontradas en el dictamen para reanudar su proceso. Adicionalmente, cabe señalar que un dictamen mal formulado significa que al interior de las áreas administrativas encargadas de prestar los servicios parlamentarios, se presente un costo adicional*

innecesario en términos del uso de recursos humanos, materiales y financieros.

NOVENO. *Que es voluntad de este órgano de gobierno, en el cual están representadas todas las fracciones parlamentarias de aquellas organizaciones políticas que componen la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a la LIX Legislatura, contribuir para que las comisiones ordinarias cuenten con herramientas e instrumentos adecuados que contribuyan a la mejor y adecuada formulación y presentación de los dictámenes legislativos, así como para su ágil procesamiento ante el Pleno de esta soberanía al momento de sus discusión y votación.*

Por lo anteriormente expuesto se propone el siguiente:

Acuerdo parlamentario relativo a la formulación y presentación de los dictámenes a iniciativas y minutas de ley o decreto

Artículo 1. El objeto del presente Acuerdo es el de establecer los lineamientos generales que las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados deben observar para la elaboración de dictámenes legislativos.

De su formulación

Artículo 2. Los dictámenes a iniciativas y minutas de ley o decreto deben cumplir con los siguientes requisitos:

1. Presentar una parte expositiva de los antecedentes motivo del dictamen, que contenga los siguientes elementos:

- a) Fundamento legal;
 - b) Señalar con claridad las iniciativas o minutas que se dictaminan, indicando el nombre del proponente, si es un legislador o legisladora, el Ejecutivo Federal, el Senado de la República o alguna legislatura local. En el caso de ser un legislador o legisladora, se debe precisar a que grupo parlamentario pertenece. En todos los casos se debe incluir la fecha de presentación y el turno, ampliaciones o modificaciones al mismo dictados por la Presidencia de la Mesa Directiva;
 - c) En caso de que el asunto motivo del dictamen haya sido turnado a más de una comisión, deberá indicarse en esta parte.
2. Presentar una parte considerativa que exprese las razones de la comisión para pronunciarse y dictaminar al respecto, señalando las actividades, estudios jurídicos, trabajos y reuniones que la comisión realizó para resolver el asunto correspondiente, así como análisis sobre el impacto de la propuesta en otras normas jurídicas y, en su caso, el impacto económico – presupuestario que representaría.
 3. Concluir con un proyecto de decreto que presente propuestas claras y precisas que puedan someterse a votación.
 4. Contar con la firma original de la mayoría de los integrantes de la comisión o comisiones que elaboran el dictamen.

Artículo 3. En lo que se refiere al procedimiento de elaboración de los dictámenes, las comisiones contarán con el auxilio técnico-jurídico de las áreas de apoyo administrativo con las que cuenta la Cámara de Diputados. La Secretaría de Servicios Parlamentarios, será la instancia

encargada de supervisar la prestación y cumplimiento de los servicios de apoyo a las comisiones.

1. Para efectos del apoyo administrativo de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 2, deberá atenderse lo siguiente:
 - a) Sobre el fundamento legal, deberá citarse el sustento jurídico que faculta a las comisiones para elaborar dicha resolución. La Dirección General de Apoyo Parlamentario a través de la Dirección de Apoyo a Comisiones será la instancia administrativa encargada de auxiliar a la comisión;
 - b) Sobre los antecedentes del dictamen, los datos reportados deberán ser precisos a efecto de poder ubicar y conocer con detalle el o los expedientes correspondientes y dar mayor precisión y certidumbre al trámite que corresponda posteriormente. La Dirección General de Apoyo Parlamentario a través de la Dirección de Apoyo Técnico será la instancia administrativa encargada de auxiliar a la comisión;
 - c) Sobre las modificaciones de turno, en caso de que la Presidencia de la Mesa Directiva decida ampliar o modificar el turno dado a la iniciativa o minuta origen del dictamen, la Dirección de Proceso Legislativo notificará inmediatamente a las comisiones involucradas, las cuales deberán de elaborar su dictamen de manera conjunta. La Dirección de Apoyo a Comisiones brindará el apoyo necesario para la atinada y fluida coordinación entre las co-dictaminadoras.

2. Para efectos del apoyo administrativo de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 2, deberá atenderse lo siguiente:

a) Sobre los considerandos del dictamen, deberán expresarse las causas y necesidades que determinaron la decisión de presentar el dictamen, las actividades y eventos que se realizaron al respecto y señalar que se pretende regular, normar o modificar, así como beneficios y consecuencias de la reforma propuesta. La Dirección General de Apoyo Parlamentario a través de la Dirección de Apoyo Técnico será la instancia administrativa encargada de auxiliar a la comisión.

3. Para efectos del apoyo administrativo de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 2, deberá atenderse lo siguiente:

a) Sobre la elaboración del proyecto de decreto, se deben precisar con toda claridad los ordenamientos legales que se pretenden modificar; señalar si es una reforma, adición o derogación; qué artículo es modificado, precisando apartados, párrafos, numerales o incisos que son afectados; y las disposiciones transitorias del proyecto. Para efectos del apoyo administrativo, la Dirección General de Proceso Legislativo será la instancia de auxilio y apoyo.

4. Para efectos del apoyo administrativo de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 2, deberá atenderse lo siguiente:

a) El dictamen debe presentarse por escrito con las firmas en original de la mayoría de los integrantes de la comisión. En el caso de que sea más de una comisión la que dictamina, deberá contener la mayoría de firmas de los integrantes de cada comisión. La Dirección General de Proceso Legislativo será la instancia de auxilio y apoyo.

Los dictámenes debidamente formulados, serán presentados a la Presidencia de la Mesa Directiva para que se consideren en el Orden del Día de la sesión que corresponda.

De su presentación

Artículo 4. Los requisitos de presentación de los dictámenes deben sujetarse a las siguientes disposiciones:

- a) Las comisiones deberán de presentar su dictamen 5 días después de haber recibido la iniciativa con proyecto de ley o decreto, de conformidad con el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Este plazo podrá ampliarse a petición de la comisión;
- b) Una vez formulado el dictamen, deberá presentarse a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados mediante escrito remitido por el Presidente de la comisión y suscrito por los secretarios de la misma.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, determinará lo conducente en lo que respecta al apoyo administrativo, para los efectos de lo dispuesto en este artículo.

Del procesamiento administrativo de los dictámenes

Artículo 5. Los dictámenes debidamente formulados y presentados que reciba la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, se registrarán y agendarán en el Orden del Día para su discusión y votación.

Artículo 6. Cuando un dictamen sea agendado en el Orden del Día, el Presidente de la Mesa Directiva ordenará su publicación en la Gaceta Parlamentaria, tanto para los efectos de su Primera Lectura como para su Segunda Lectura, discusión y votación.

Artículo 7. Una vez que el proyecto de decreto contenido en un dictamen haya sido discutido, votado y aprobado por el Pleno, la Dirección General de Proceso Legislativo, en coordinación con la Comisión Dictaminadora, será la encargada de elaborar la minuta, integrando los expedientes y oficios correspondientes, a efecto de que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados pueda dar curso al trámite dictado por la Presidencia.

Artículo 8. En caso de que durante la discusión y votación del dictamen con proyecto de decreto, éste haya sufrido modificaciones, la Dirección General de Proceso Legislativo, en coordinación con la Comisión respectiva, realizará los ajustes necesarios al texto de la minuta, anexando la documentación correspondiente al expediente.

Artículo 9. Una vez elaborada la minuta, ésta deberá remitirse a la instancia correspondiente, ya sea a la Cámara de Senadores para efectos de revisión o de lo previsto en los incisos e) o d) del artículo 72 Constitucional, al Ejecutivo Federal, o a las legislaturas estatales si se trata de reformas Constitucionales, a efectos de que continúe su proceso legislativo.

Artículo 10. La minuta correspondiente deberá publicarse en la Gaceta Parlamentaria, a efecto de que se conozca con precisión los términos en que fue aprobado definitivamente el proyecto de decreto.

Transitorio

Único. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su aprobación por el Pleno de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Publíquese en la Gaceta Parlamentaria.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los __ del mes de ____
__ de ____.

Implementación de la propuesta

Después de conocer el Acuerdo propuesto, ¿cómo podríamos implementarlo o llevarlo a su ejecución? Para ello, debemos sujetarnos a las normas y procedimientos que rigen y operan en la actualidad en el ámbito legislativo.

En primer lugar, debemos obtener el aval de la instancia encargada de proponer este tipo de normatividad, y posteriormente someterlo a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados.

¿Quiénes o cuáles son las instancias encargadas de proponer Acuerdos?, esta primera condición se ve normada en el Artículo Décimo del Acuerdo Parlamentario relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación, que a la letra dice: “Cuando la Junta de Coordinación Política o la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, tenga un *Proyecto de Acuerdo* que requiera ser sometido

a la discusión y votación del Pleno, el asunto será enlistado en el orden del día en un rubro específico denominado ‘Proposiciones de Acuerdo de los órganos de gobierno’.³⁴

La primera condición que debemos cumplir, es que esta propuesta sea presentada al Pleno por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que es la instancia facultada por la Ley Orgánica para impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos.

Esta propuesta podría ser sugerida a ese órgano de gobierno por conducto de algún legislador o legisladora que conozca o le interese regular la problemática descrita, e incluso por su propio Presidente. De ser admitida, se inscribiría en el Orden del Día de conformidad con el Artículo Quinto³⁵ del Acuerdo citado, para su discusión y aprobación.

Suponiendo que el Pleno de la Cámara de Diputados aprobara el Acuerdo y logramos cumplir el primer punto que es obtener una regulación necesaria para conseguir nuestro propósito principal que es el de auxiliar a las comisiones a reducir las imprecisiones en la elaboración de los dictámenes, la siguiente cuestión sería: ¿cómo se implementaría en la práctica parlamentaria?

Su implementación se daría de manera casi automática. En la práctica parlamentaria de hoy día, todos y cada uno de los pasos y actividades descritas en la propuesta de Acuerdo, se operan de cierta manera, ya que existen en la administración de la Cámara áreas especializadas

³⁴ Cámara de Diputados. *Op. Cit.* p. 437.

³⁵ *Ibid.* p. 436. El artículo Quinto de dicho Acuerdo, se indica la forma en que debe estructurarse el Orden del Día de las sesiones de la Cámara y los capítulos que lo conforman.

para apoyar en cualquier etapa del proceso legislativo, integradas por funcionarios calificados, actualizados y aptos para ese tipo de servicios. El problema vigente es el de que al no existir normas que regulen su actividad en conjunción con las comisiones, éstas sencillamente se dispersan y se pierden entre el universo burocrático que enmarca a la Cámara como institución. En la actualidad, las bancadas parlamentarias cuentan con equipos de asistencia y asesoría particulares, que de igual manera pueden atender algunas de las circunstancias descritas, pero, además de constituir un servicio parcial y con una orientación eminentemente política trazada por el grupo parlamentario, sin calificar la calidad de su trabajo, ¿qué pasa o para qué la Cámara cuenta con personal que trabaja en las áreas administrativas?. El Acuerdo propuesto evitaría ese desperdicio de recursos, tanto humanos como materiales y financieros, presentándose así otra de sus bondades, en el sentido de que significaría un importante ahorro de recursos.

En términos estrictos, quienes prestan los servicios de apoyo institucional que se brindan hoy día, realizan estas labores de manera profesional, por lo que la implementación de este Acuerdo no representaría prácticamente ningún costo adicional, sino al contrario, un aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros institucionales existentes, porque toda la infraestructura ya está instalada y la implementación de la propuesta sólo consistiría en reordenar, definir y obligar normativamente, con claridad sobre qué corresponde a cada área y cuándo tiene que operar. Además, los diputados y las comisiones sabrían perfectamente a qué instancias de la burocracia parlamentaria pueden recurrir en apoyo de sus tareas legislativas y cuáles servicios les podrían proporcionar.

La principal intención de la propuesta, es la de sincronizar ambos procesos, el legislativo y el administrativo, de tal forma que se cumplan dos objetivos centrales: generar dictámenes de calidad, dando fluidez al proceso legislativo, y lograr una adecuada organización y aprovechamiento de las instancias administrativas de la Cámara de Diputados.

Como parte final de este estudio, a continuación observaremos las conclusiones a las que hemos llegado.

Conclusiones

Una vez conocida la problemática que enfrenta la Cámara como institución al momento de gestionar los dictámenes, se entiende porqué los trámites administrativos representan un hilo conductor fundamental de apoyo a todo el proceso legislativo de una iniciativa de ley o decreto, lo cual significa entonces, que sin un tratamiento administrativo adecuado, el proceso puede verse frenado o entorpecido de manera total o parcial. Más aún, si dichos trámites no se encuentran establecidos normativamente, la previsibilidad, calculabilidad, continuidad, homologación de procedimientos, eficiencia y hasta sancionabilidad jurídica en casos de incumplimiento de las áreas administrativas que los soportan, se ven menguadas y puede llegar a generar una imagen de una burocracia ineficiente, innecesaria e irresponsable.

La inquietud de mostrar este cúmulo de incidencias, nace a partir de la necesidad de encontrar los elementos que permitan reducir al máximo posible la serie de imprecisiones e incidencias reportadas, ya que esto representa no sólo el retardo del proceso legislativo de una iniciativa, sino también una problemática cada día más frecuente para las áreas

de apoyo administrativo, la cual a veces va más allá de un simple cuello de botella, con el consecuente desperdicio de recursos humanos, financieros, materiales u horas de trabajo, llegando al grado de provocar cierta desconfianza entre los legisladores por el funcionamiento de una burocracia evidentemente a su servicio.

En esta fase final del análisis realizado al funcionamiento administrativo y al de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el cual consistió en una primera instancia en la revisión de un marco conceptual sobre la burocracia que le diera sustento teórico; en la descripción posterior de la forma en que algunos principios del funcionamiento de la burocracia se desarrollaron o no en los albores de nuestro Congreso de la Unión; en una descripción de los trámites administrativos que acompañan a cada una de las etapas del proceso legislativo; así como el planteamiento y análisis de la problemática real y tangible que se presenta en las actividades legislativas del Congreso, en virtud de la carencia de normas que permitan vincular el proceso legislativo con los procedimientos administrativos; y después de presentarse una propuesta tangible, ejecutable e implementable para disminuir la problemática expuesta, es posible desprender las siguientes conclusiones:

- La complejidad de las organizaciones e instituciones modernas, públicas o privadas, llámense Estados, iglesias, partidos políticos, empresas privadas, asociaciones sindicales o civiles, genera una tendencia inevitable hacia su burocratización, pues requieren de un cuadro burocrático permanente para el cumplimiento social de sus fines.

- Para ser funcional con la organización, dicho cuadro debe cumplir con principios fundamentales como la especialización, el profesionalismo, la jerarquía administrativa, la delimitación estricta de sus ámbitos de intervención y la selección de personal con base en la competencia técnica.
- Como institución pública, el parlamento no está exento de esa tendencia a la burocratización ni de la necesidad de contar con una estructura administrativa de apoyo que le permita el cumplimiento de sus atribuciones.
- En el Congreso mexicano, el predominio histórico de un sólo partido político produjo una administración interna de carácter marcadamente patrimonialista, con amplios márgenes de discrecionalidad y carente de una normatividad que regulara sus actividades y determinara sus responsabilidades.
- Con las transformaciones recientes del sistema político mexicano, principalmente a partir de 1997, año en el que por primera vez ninguna fuerza política obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el Poder Legislativo adquirió un papel central y enfrentó la necesidad de gestar y desarrollar un cuadro burocrático moderno que le permita el ejercicio efectivo de sus facultades.
- Sin embargo, a pesar de que en la nueva Ley Orgánica del Congreso General, expedida en 1999, se regula con cierta precisión la esfera administrativa interna, aún quedan vacíos normativos que obstruyen la generación de una estructura burocrática plenamente sujeta a normas procedimentales.

- El establecimiento de algunos procedimientos administrativos de tareas legislativas en el Congreso Mexicano, coadyuvaría a que varios de los rasgos distintivos de la burocracia, incluida desde luego la parlamentaria, alcancen a cumplirse cabalmente, como los de la profesionalidad, responsabilidad, calculabilidad y previsibilidad de su acción.
- Si el papel de las administraciones parlamentarias está orientado a servir de apoyo en las funciones legislativas, políticas e institucionales de las Cámaras, lo cumplirán de manera más eficiente, delimitada y objetiva si se estatuyen reglas precisas sobre su actuación e intervención en las actividades camarales.
- En el caso de la Cámara de Diputados, el equilibrio entre las fuerzas políticas en ella representadas derivó administrativamente en la sustitución de la vieja Oficialía Mayor por la Secretaría General, favoreciéndose el tránsito de una administración patrimonialista a una propiamente moderna e institucional, así como la clarificación y separación de las funciones de apoyo netamente administrativo y financiero respecto de las de apoyo parlamentario.
- Gracias a esa división, la función más característica del Poder Legislativo en general, y de la Cámara de Diputados en particular, esto es, la de legislar y crear normas generales, universales e impersonales, tiene un soporte y apoyo en la rama parlamentaria del cuadro burocrático, en virtud de lo cual, se vinculan el proceso legislativo y el proceso administrativo.

- La gestión institucional en los órganos legislativos, pasa entonces a depender en gran medida de una correcta y eficiente articulación entre las actividades orientadas a crear, reformar, adicionar o derogar leyes y los procedimientos y sustentos administrativos que les son correlativos.
- Si cada etapa del proceso legislativo supone invariablemente trámites o procedimientos administrativos, la existencia de normas que vinculen ambos aspectos permitirá dar mayor fluidez al primero y aprovechar al máximo la estructura administrativa correspondiente.
- Precisamente porque el cuerpo administrativo de apoyo a la labor legislativa cuenta con personal calificado y capacitado para prestar asistencia técnico-jurídica a las comisiones en su importante labor de elaboración de dictámenes, la emisión de una normatividad que regule su presentación y que establezca nítidamente la participación de las diversas áreas administrativas de servicios parlamentarios, permitirá agilizar el proceso legislativo en su conjunto y evitar imprecisiones en esa etapa en particular.
- Finalmente, de todo lo anterior queda claro que una eficiente gestión institucional del Poder Legislativo Mexicano, depende de una adecuada síntesis entre sus componentes sustantivos, como lo son las comisiones y sus elementos adjetivos, como lo es su cuadro administrativo, en especial el parlamentario.

Bibliografía

Libros

Arteaga Nava, Elisur. **Tratado de Derecho Constitucional**. México, Oxford University Press, 1999, vol. 1.

Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador). **Diccionario Universal de términos parlamentarios**. México, Miguel Ángel Porrúa, 1998 (2ª. Edición).

Fernández Ruiz, Jorge. **Poder Legislativo**. México, Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

García-Pelayo, Manuel. **Burocracia y tecnocracia y otros escritos**. España, Alianza Universidad, 1974.

Jiménez Aldana, José Adolfo. “La composición del Congreso de la Unión como resultado de la elección 2003”. En: Manuel Larrosa Haro y Pablo Javier Becerra Chávez (coordinadores). **Elecciones y Partidos Políticos en México**. México. Universidad Autónoma Metropolitana - Plaza y Valdes. 2003.

Michels, Robert. **Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de las democracias modernas.** Argentina, Amorrortu, 1991 (4ª. Reimpresión), 2 volúmenes.

Pau I Vall, Francesc (coordinador). **El Parlamento del Siglo XXI.** España. Tecnos. 2002.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía. **El Congreso de la Unión. Integración y regulación.** México, Diversidad Nacional Autónoma de México, 1997.

Rabotnikof, Nora. **Max Weber: desencanto, política y democracia.** México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.

Weber, Max. **Economía y Sociedad.** México. Fondo de Cultura Económica, 1984 (7ª. Reimpresión).

Weber, Max. **¿Qué es la Burocracia?,** México. Ediciones Coyoacán. 2004 (1ra Reimpresión).

Leyes y Reglamentos

Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* En: **Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.** Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. México, septiembre 2005.

Cámara de Diputados. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. En: **Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. México septiembre 2005.

Cámara de Diputados. *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. En: **Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. México septiembre 2005.

Código Civil Federal. En: **Página electrónica de la Cámara de Diputados**. www.cddhcu.gob.mx, sección Leyes Federales Vigentes. México.

Documentos

Cámara de Diputados. *Acuerdo Parlamentario relativo al Orden del Día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico*. En: **Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. México septiembre 2005.

Cámara de Diputados. **Diario de los Debates de la Cámara de Diputados**. 01 de septiembre de 1997. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. México, 1997.

Cámara de Diputados. Manual de Organización General de la Cámara de Diputados, expedido en cumplimiento a los lineamientos para la organización de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros, establecidos por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. Marzo 2001.

Cámara de Senadores. Manual de Organización Técnica y Administrativa del Senado de la República. Diciembre, 2005, publicado en la página de Internet www.senado.gob.mx, sección Organización. México.

Cámara de Diputados. Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos por el que se autoriza la Reingeniería de la Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios y Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros de la Cámara de Diputados, publicado en la página de Internet de la Gaceta Parlamentaria el martes 20 de diciembre de 2005. www.gaceta.diputados.gob.mx.



Visión contemporánea de la gerencia social

Miguel Angel Márquez Zárate *

Abstract

El artículo analiza la importancia de la gerencia social en el desarrollo de las sociedades que tienen niveles de vida contrastantes en los cuales hay sectores de la población que padecen condiciones adversas de vida, pero que tienen la oportunidad de participar en las decisiones que se orientan para la aplicación de políticas que estructuran la intervención de grupos de la comunidad que demuestran interés para ser responsables con la acción de gobierno en espacios abiertos, interactivos y cooperativos, lo cual permite aprovechar la inventiva, la información y los recursos desde la vida pública para definir e implementar formas estratégicas de actuación colectiva.

Palabras clave: Gestión, participación, política, responsabilidad compartida y sociedad.

The article analyzes the importance of the social management in the development of the societies that have contrasting standards of life in which there are sectors of the population which they suffer adverse conditions of life, but that has the opportunity to participate in the decisions that are oriented for the application of policies that structure the intervention of groups of the community which they demonstrate interest to be responsible with the action for government in opened spaces, interactive and cooperative, which allows to take advantage of the inventiveness, the information and the resources from the public life to define and to implement strategic forms of collective performance.

** Profesor Asociado "B" de Tiempo Completo, adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.*

Key words: Management, participation, policy, shared responsibility and society.

Introducción

El presente trabajo tiene como objeto estudiar la visión contemporánea de la gerencia social, con la finalidad de comprender su importancia en el desarrollo de las sociedades.

El análisis de la gerencia social, sirve como parámetro para aplicar heurísticamente modelos innovadores en el ámbito de lo social, bajo el precepto de la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en la formulación y puesta en marcha de políticas públicas sociales.

La gerencia social, si bien no es la panacea para resolver todos los problemas de índole social que aparecen día tras día, sí es una metodología adecuada para coadyuvar a la búsqueda de un desarrollo requerido, donde los estratos sociales menores favorecidos del “desarrollo económico”, puedan de alguna manera ser partícipes de un cambio en la acción gubernamental; los ejemplos de participación comunitaria así lo demuestran. A mayor nivel de participación social, mayor nivel de desarrollo tienen las diversas sociedades.

En varias partes del mundo, pero sobre todo en América Latina, está surgiendo una nueva tendencia: la capacidad de organización de los estratos más pobres de la sociedad para satisfacer sus necesidades mínimas. Sectores de la sociedad establecen programas de desarrollo para modificar su crítica situación, tendientes a la satisfacción de los servicios más elementales.

Actualmente los mismos pobres han creado programas de combate a la pobreza,¹ desvirtuando a la grandes teorías por parte de los que se encargaban de describir con lujo de detalle la problemática de la pobreza, pero sin ofrecer grandes alternativas, debido en gran parte a los vicios acumulados por los gobiernos en la burocratización y el despilfarro de recursos.

Debe reconocerse que existe una serie de aspectos que han impedido un desarrollo adecuado de la gerencia social; por ejemplo, el que la ciudadanía no siempre demuestra interés en participar en la resolución de los asuntos públicos, muchas veces ni siquiera en la elección de sus representantes. Esta apatía se debe a una larga historia de formas de gobierno burocráticas y autoritarias, lo cual ha generado con mucha razón desinterés, así como la falta de credibilidad de los ciudadanos respecto al trabajo voluntario y comunitario.

Como tecnología gubernamental que se inscribe en el paradigma post burocrático, la gerencia social exige un verdadero compromiso tanto del gerente social como de los diversos grupos organizados para dinamizar los atributos sociales tendientes a fortalecer el capital social: la confianza, la solidaridad, el compromiso cívico y la corresponsabilidad,

¹ El programa autogestionario de Villa el Salvador que se llevó a cabo en las periferias de la ciudad de Lima, es el ejemplo más aceptado sobre el "desarrollo autogestionario". A partir de la nula participación del Estado, esta comunidad logra hacer de una ciudad perdida, una comunidad autogestionaria, que logra satisfacer sus requerimientos de alimentación, vivienda, educación, vestido; además de establecer una serie de proyectos productivos, educativos, sociales y culturales. Dicha Villa obtuvo un reconocimiento por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura, por el desarrollo de la educación popular. En 1987 recibe el premio Príncipe de Asturias, por el impresionante desarrollo en el área social y cultural y nuevamente la ONU, le otorga un reconocimiento como promotora de las formas de vida comunitaria. Véase, Carlos Franco, "Experiencia de Villa el Salvador: del arenal a logros fundamentales a través de un modelo social avanzada" en Bernardo Kliksberg, *Pobreza, un tema impostergable*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp.421-432.

que a través de la interacción de diversas redes sociales logran aumentar el nivel de vida de la población.

Teniendo como base una visión de carácter humanista, la gerencia social se inscribe en los preceptos de un desarrollo basado en la gente, implicando romper con los viejos esquemas autoritarios para ingresar a una dinámica enriquecedora de las potencialidades de la participación comunitaria; donde el gerente tiene ante sí la responsabilidad histórica de fomentar dicha participación en el desarrollo de diversos programas y proyectos sociales, ya que sin participación, no hay gerencia social.

Otro aspecto fundamental de la visión de la gerencia social en el contexto actual, es su participación en el proceso de descentralización política-administrativa, coadyuvando de esta manera a la democratización de la vida pública.

Ante este contexto, el desarrollo de la gerencia social no debe pasar desapercibida por los gobiernos, al contrario debe fortalecerse, ya que las experiencias empíricas han demostrado la importancia que adquiere para aumentar el nivel de vida de la población más desprotegida.² Así, el desarrollo de la gerencia social se convierte en un imperativo por parte de los gobiernos para satisfacer las necesidades sociales apremiantes bajo dos aspectos visionarios: el desarrollo basado en la gente y el fortalecimiento al proceso de descentralización democrática.

² Actualmente quien escribe, está realizando su tesis doctoral en el Departamento de Chiquimula, Guatemala, donde se lleva a cabo un proceso de gerencia social muy importante para el desarrollo de la población indígena Maya- Ch'orti', donde el gobierno a través del Programa Zacapa-Chiquimula (Prozachi), traspassa a la Asociación Regional Campesina Ch'orti' la gestión de proyectos productivos y sociales, logrando el empoderamiento de las organizaciones indígenas de la región.

Para fines de explicación, el artículo se divide en cuatro partes: 1) objeto de la gerencia social; 2) desarrollo basado en la gente; 3) gerencia social y descentralización; 4) horizonte visionario de la gerencia social.

Por último, se presenta las conclusiones.

Objeto de la gerencia social

La gerencia social es “otra modalidad de la acción gubernamental encaminada a combatir el deterioro en la calidad de vida con fines tecnológicos (...). Inscrita en los procesos relacionados con la calidad de vida de la sociedad, da tratamiento básico a los capítulos que corresponden al bienestar social. Es un tipo de gerencia que se explica en una sociedad activa; en una sociedad donde las políticas estatizantes no son receptivas”.³

El estudio de la gerencia social tiene una connotación a nivel mundial. La gerencia social se ubica en una concepción postburocrática en la aplicación de la política social; dando énfasis a la nueva actuación del Estado en el ámbito de los programas sociales, tendientes a enfrentar la pobreza bajo un nuevo esquema de corresponsabilidad entre éste y la sociedad civil.⁴

³. Ricardo Uvalle Berrones, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994 . p. 127.

⁴ “La discusión sobre el rol del Estado parecía casi determinada hasta hace pocos años. Bajo una andanada de cuestionamientos sobre sus funciones y capacidades surgía con fuerza la idea eje de minimizar su presencia, y cundían los esfuerzos de desmantelamiento. Ahora está replanteada. No se defiende volver al Estado de décadas atrás, que activaba en las más diversas áreas, y a la ilusión de que el Estado solo podría resolver todos los problemas. Ello se descarta. Pero se plantea, como lo hace el Banco Mundial (1997) en su informe especial sobre el rol del Estado, que el extremo opuesto ha demostrado asimismo ser errado e ineficiente. El desarrollo, dice el informe, requiere un Estado efectivo ya que sin un gobierno eficaz y eficiente no existe desarrollo económico ni social. Los dos extremos: el estado omnipresente y el estado ausente, están dejando paso a otra manera de ver el problema. La misma forma parte del núcleo central de ideas del enfoque de desarrollo integrado recién expuesto. Si se desea alcanzar simultánea y coordinadamente desarrollo económico, social, sustentable y político, se necesita imprescindiblemente de políticas públicas activas y gerenciales con alta eficiencia”. Bernardo Kliksberg, “El nuevo rol del Estado”, en *Pobreza, un tema impostergable*, Op. Cit. p. 186.

La participación social está tomando un papel preponderante sobre todo en los estratos más bajos de la sociedad, que buscan a través de ésta, resarcir el deterioro de su nivel de nivel. Una de las razones por la cual la sociedad se organiza, es para dar solución a los problemas más apremiantes derivados de la crisis y por ende del aumento considerable de los niveles de pobreza, resultado de la puesta en marcha de los programas de ajuste económico.

Por un lado, existen “avances en ciertas direcciones con potencialidades importantes y al mismo tiempo, pronunciadas dificultades e incertidumbre de fondo en continentes completos, como América Latina, África, grandes zonas de Asia; serios problemas en la transición de las economías de Europa Oriental hacia nuevos modelos económicos, crecimientos económicos limitados, recesiones en el mundo desarrollado, todos ellos en el mencionado clima de inequidades en lo económico y en lo político”.⁵

La gerencia social pretende aumentar el nivel de la población más afectada por el actual proceso de reestructuración económica, donde el crecimiento considerable de la pobreza, sobre todo en los países periféricos se ha convertido en el principal problema que se enfrentan el Estado y por ende la administración pública.

La gerencia social se distingue por llevar a cabo el diseño e implantación de políticas públicas, a través de programas sociales participativos, utilizando modelos organizacionales, criterios técnicos y procedimientos de gestión pública, pero adaptándolos a los requerimientos particulares del ámbito social. Los programas de desarrollo rural de autovivienda,

⁵ Bernardo Kliksberg, (compilador), *El rediseño del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública –Fondo de Cultura Económica, 1996. p. 23.

de salud comunitaria, educativos, son ejemplo del complejo ámbito en el que se desarrolla la gerencia social. La especificidad del campo social y sobre todo el logro de objetivos y metas requieren identidad en cuanto al análisis y solución de problemas. La gerencia social es “una gerencia en donde no hay un diseño previo y una acción posterior, sino que ambos deberían fusionarse día a día. Hay que actuar, retroalimentar y se necesita una gerencia totalmente adaptativa”.⁶

Ante estos hechos, es importante considerar que la gerencia social se caracteriza por su flexibilidad; rompe con los esquemas rígidos del aparato burocrático,⁷ para dar respuesta inmediata a las necesidades de los grupos sociales más desprotegidos, a través de una coordinación interinstitucional al interior del gobierno, entre éste y las comunidades y sobre todo con los grupos organizados, principalmente las Organizaciones No Gubernamentales. “La tendencia internacional (...), acentúa que las soluciones más exitosas se hallan vinculadas a captar la especificidad gerencial de lo social, trabajar sobre la misma, elaborar teniendo en cuenta la ciencia gerencial global, pero apoyándose en ella para crear innovativamente respuestas propias para gerencia social, prestar la máxima atención a la vasta experiencia existente en gestión social tratando de aprender de ella (...). Se trata de un proceso de impulsar la innovación en gerencia social de modo planificado y sistemático, arrancado de la especificidad de la gerencia social”⁸

⁶ Bernardo Kliskberg, “Dilemas Gerenciales y experiencias innovativas”, en Bernardo Kliskberg, *La Pobreza...* Op. Cit. p. 107.

⁷ “Está en pleno desarrollo un proceso de cambio de paradigma a nivel internacional en materia de organizaciones en general. Hay un repliegue de los modelos burocráticos –formales tradicionales a nivel mundial-, tanto en el sector público como en el sector privado, y avances importantes de vías no convencionales. Ellas van desde modelos de organización en base a proyectos, que se desarmen a su finalización, hasta la organización que procura maximizar la flexibilidad, y para ello diseña sus relaciones organizacionales, con énfasis en estructuras ambiguas abiertas y relaciones organizacionales. El sector social está atrasado en ese campo, los ministerios de salud, de educación etc., presentan modelos de viejo cuño apegados a la jerarquía, la verticalidad y de gran rigidez.” Ibid. p.103.

⁸ Ibid. p. 93.

En la especificidad de la gerencia social, es de suma importancia la reestructuración tanto de carácter organizacional, como institucional del sector público.⁹ “Esta especificidad ha sido recogida crecientemente a nivel internacional, en términos disciplinarios, y existe un importante considerable caudal de investigaciones, elaboración teórica, y tecnologías Ad Hoc, desarrolladas en torno de la misma”.¹⁰

Dichas investigaciones coinciden en que debe existir un replanteamiento del funcionamiento burocrático tradicional que se desarrolla el sector público, para dar paso a nuevas tendencias de innovación organizativa, donde la flexibilización de las estructuras quede de manifiesto, en una respuesta inmediata a las necesidades más elementales de la sociedad. Evitar a toda costa el burocratismo, es uno de los preceptos de la gerencia social.

En suma, la gerencia social una gerencia que se adapta a las necesidades que cada comunidad o grupo social determine, en cuanto a sus requerimientos más elementales, como salud, vivienda y educación. Es importante considerar que la gerencia social no es la adaptación de esquemas gerenciales privados, ni de esquemas administrativos

⁹ “Esfuerzos recientes por mejorar la actuación de los organismos gubernamentales se han dedicado a numerosos aspectos de la administración pública, tales como descentralización, coordinación, delegación, información y sistemas de control gerenciales, reglamentos, procedimientos, contratación, compensación, capacitación, etc. . Algunas medidas de reforma, en efecto han producido resultados rápidos, pero aún no se ha inventado una formula que funcionen en todos los casos en cualquier lugar. Soluciones adecuadas para una situación determinada resultan inapropiadas en otros contextos. (...) El desarrollo institucional debe ser abordado como un largo proceso de experimentación, aprendizaje y adaptación.” Hari Mohan Matar, “desarrollo centrado en la gente” , en Ibid. p. 236-237.

¹⁰ Ibid. p. 92.

rígidos. La gerencia social tiene identidad propia, donde la participación comunitaria es el factor principal para el logro de los objetivos de esta tecnología gubernamental.¹¹

Desarrollo basado en la gente

Como visión, la gerencia social ubica el desarrollo centrado en la gente. Los programas de educación, salud y alimentación tienen como objetivo brindar apoyo directo a la gente para su desarrollo tanto en el aspecto físico como intelectual; sin estos aspectos, es difícil aludir al desarrollo. Hari Mohan afirma, “El consenso creciente entre las personas dedicadas a la reflexionar acerca del desarrollo reside en aceptar que ` la gente es -y debe ser- el punto de partida, el centro y el propósito final de cada intervención tendiente al desarrollo. Aun más, esta preocupación centrada en la gente y su desarrollo es totalmente independiente de cualquier inclinación filosófica. Se estima deseable sobre la base de consideraciones meramente prácticas. La experiencia confirma que los planes tienden a fracasar cada vez que los organismos de desarrollo dejan de tener en cuenta a la gente. Por otra parte, la activa participación de las personas en el proceso de desarrollo contribuyen a logros de eficiencia en las operaciones realizadas con los proyectos en diversos aspectos importantes”.¹²

¹¹ “Entre fracasos frecuentes en el campo de lo social se hallan los casos en donde se trató de copiar recetas de la administración privada, que está diseñada para metas muy distintas: maximización de utilidades, rotación de capital, captación de clientes, etcétera. También los intentos de replicar modelos de la administración pública tradicional, que pueden ser apropiados en procesos rutinarios pero no son válidos para las características del campo social. Surge la necesidad de una `gerencia social´ que debe tomar todos aquellos elementos de otras gerencias que le puedan ser útiles, pero debe tener un perfil propio, correlativo a sus metas particulares”. Bernardo Kliksberg, El nuevo debate... Op. Cit. p. 190.

¹² Hari Mohan Matar, Op. Cit. p. 219-220.

En este sentido, todo proceso de planificación debe darse a la inversa de lo que se hace tradicionalmente, deben cambiarse los métodos de participación de arriba hacia abajo, para establecerlos de abajo hacia arriba; es decir, desde la base, entendiendo por esta a las comunidades, con el fin de evitar lo que padecemos muchos de los habitantes -sobre todo de los países subdesarrollados-, las decisiones desde el centro en las cuales en la mayoría de las ocasiones no se conocen las características propias de cada región, localidad o grupo social determinado.¹³

Samuel Paul argumenta, “A menudo sucede que se crean instalaciones y se ofrece a la gente, luego no las utilizan en forma satisfactoria. Se han erigido numerosos esquemas de suministro de agua potable pero las mujeres, las cargadoras de agua tradicional no utilizan las costosas bombas instalas por la agencia encargada del programa. A menudo se construyen viviendas rurales en las cuales la gente se niega a vivir. Esto sucede cuando se excluye de los procesos de toma de decisiones la participación de las personas interesadas”.¹⁴

El desarrollo basado en la gente como uno de los preceptos de la gerencia social, debe ser tomado en consideración en todos los países, tanto desarrollados como subdesarrollados, principalmente en estos últimos, donde se carece en la mayoría de los casos de modelos eficientes de planificación.

¹³ Con frecuencia, es en los organismos estatales en la capital de la nación que se decide acerca de proyectos que deben ser realizados para el beneficio de las personas que se encuentran en pueblos a cientos y miles de Kilómetros de distancia. Y la comunidad se entera de estos programas bien intencionados solamente cuando a sus mayores se les pide que realicen labores manuales concretas en el sitio de la construcción. Aún subsiste la tendencia general de separar las instituciones estatales del público al cual supuestamente deben brindar asistencia. Ibid. p. 220.

¹⁴ Samuel Paul, Strategic Managent of Development Programes (ILO: Geneva, 1983) p. 95 en Ibid. p. 221.

Hari Mohan afirma “una reciente revisión de cincuenta y siete proyectos con asistencia del Banco Mundial llegó a la conclusión de que los resultados decepcionantes con frecuencia podían atribuirse a la no consideración de los factores relacionados con la gente. A la inversa, un esfuerzo conciente para tener en cuenta dichas variables contribuyó al éxito del proyecto. Más aún, la tasa de retorno económico de los treinta proyectos que resultaron especialmente cuidadosos de los aspectos humanos del desarrollo resultó más que el doble que la de otros proyectos”.¹⁵

En suma, tomar en cuenta los aspectos humanos para la aplicación de programas sociales, traerá consigo una mayor eficiencia y eficacia de éstos. En gerencia social reconocer la capacidad de la gente para contribuir a su propio desarrollo, rompe con los viejos esquemas paternalistas que mucho daño hicieron al desarrollo social. La integración de la gente en la formulación, supervisión y evaluación en los programas sociales da resultados positivos. Los gerentes sociales que se basan en el modelo de desarrollo basado en la gente, toman en consideración el entorno social y cultural, donde se aplican los programas participativos, ya que será a partir de este elemento donde logre compenetrarse a una visión más amplia para el desarrollo de la sociedad.¹⁶

¹⁵ Idem.

¹⁶ “No es posible lograr efectivamente tareas de desarrollo centradas en la gente sin una adecuada comprensión de sus valores, costumbres, creencias, necesidades percibidas, y objetivos. Las variables sociológicas que se pasan por alto en los procesos de planificación y reejecución tienden a cobrar un alto costo más adelante. Son numerosos los fracasos debidos simplemente al hecho de hacer caso omiso de los factores sociales en el diseño original del proyecto. En efecto, hay una permanente necesidad de recurrir a insumos antropológicos y sociológicos en los proyectos de desarrollo, desde la identificación hasta la evaluación de su impacto. Es necesario que los administradores del desarrollo utilicen en este recurso cada vez más para el apoyo a sus proyectos. Los desembolsos por concepto de este insumo son bastante accesibles y dan réditos con creces al ser invertidos en proyectos que logran, de una u otra manera, hacer llegar a la gente los beneficios que le estaban destinados.” Ibid. p. 235.

El desarrollo basado en la gente es un proceso continuo de adaptación y experimentación a los requerimientos de cada situación en particular. No se puede establecer un modelo uniforme para características diferentes, sino un modelo adaptativo como todos los modelos que se establecen en la gerencia social. Sin embargo, las experiencias como las descritas arriba demuestran que los resultados han sido favorables. Establecer lineamientos generales, como tomar en consideración los aspectos sociológicos y antropológicos de las comunidades es un factor muy importante para la elaboración de dichos programas.

La reorientación en el funcionamiento del sector público en el ámbito social, dirigido al aspecto humano, trae consigo un cambio sustantivo de las formas tradicionales en los que se aplicaba la política social. Tomar en consideración no sólo los aspectos cuantitativos sino los cualitativos en torno al desarrollo humano, trae consigo una nueva conceptualización de la política social. Se requiere un cambio radical en el proceso de planificación. Ya no es posible establecer lineamientos rígidos; es necesario llegar a la esencia de los programas, es decir, a la gente, la comunidad, los grupos organizados. A partir de ahí se establecen los nuevos mecanismos de interacción sociedad – Estado. “El desarrollo sostenible requiere la disponibilidad de suficiente capacidad para planificar y administrar planes de desarrollo a pequeña escala a nivel local. Para evitar que los frutos del desarrollo se desvanezcan poco después de que se retiren los grupos de trabajo del campo, será necesario dedicar atención al desarrollo de la capacidad local. Las organizaciones locales que han existido tradicionalmente en numerosas áreas rurales, son un recurso importante para el desarrollo. Los organismos gubernamentales buscan ahora cada vez más la participación de grupos locales y de sus dirigentes en actividades de desarrollo. Es muy grande el potencial de los mismos para contribuir al

desarrollo, pero requieren apoyo para poder superarse en la dirección deseada”.¹⁷

Existen casos donde los grupos organizados están capacitados para llevar a cabo ciertos proyectos sociales a los cuales se les debe brindar el apoyo necesario para lograr la autosustentación. Donde no existe la organización es importante establecer los mecanismos para que esta se lleve a cabo. El Estado debe crear las bases para desarrollar las potencialidades de la gente en diversos aspectos, tanto en programas sociales como en programas productivos. “De cualquier manera es necesario brindar educación y capacitación a la gente en materia de gerencia y otras destrezas para que puedan tener un concepto más informado del desarrollo y de su papel en el mismo. Paulo Freire enfatizó la necesidad de cambiar el enfoque de los pobres para que puedan salir de su aislamiento. Lo importante es crear conciencia y motivación en la gente para que piensen que las cosas pueden estar mejor, que ellos tienen opciones. Una vez que la gente tome conciencia de las posibilidades para un vida mejor, cabe esperar que tendrá un rol más activo para promover su desarrollo. Además, es importante la capacitación para equipar a la gente para realizar tareas relacionadas con ganarse la vida como agricultores, pescadores, maestros y contabilistas”.¹⁸

La gerencia social como hemos analizado, es un campo amplio para la aplicación de conocimientos y experiencias que se han ido acumulando a través de los años en diversas latitudes. Su aplicación, si bien no resuelve el problema de la pobreza, sí coadyuva a aumentar el nivel de vida de la población. A mayor organización por parte de la gente, mayores

¹⁷ Idem.

¹⁸ Ibid. p. 238-239.

son las interrelaciones con los gobiernos, lo cual reditúa de manera positiva en beneficio de estos grupos organizados”. Las condiciones sociales necesarias para esta vía alternativa exigen una estrategia de desarrollo que se enfoque sobre los pobres, o aquellos con pocos o ningún recurso en forma de agenda nacional. Dotaría a los hogares y personas más necesitadas con haberes y bienes capaces de producir ingresos significativos en relación con el tiempo de trabajo y la cantidad de energía invertida. Cubriría las necesidades mínimas de consumo de los grupos vulnerables, especialmente niños y mujeres indigentes, de modo que no se conviertan en víctimas del “desarrollo”. Es imperativo lograr una formación de grupos por parte de la población, formales o informales, que vayan mas allá de las cooperativas de pueblos. Esto crearía una unidad social básica capaz de dar voz y fuerza a los pobres, de permitir empresas económicas más ambiciosas y facilitar la participación de la población en la planificación descentralizada y toma de decisiones. Agencias del desarrollo, incluyendo organizaciones no gubernamentales (ONGS), podrán hacer tratos diferentes con estos cuerpos legítimos, ayudándolos a formar federaciones informales o formales de unidades sociales básicas capaces de convertirse en una fuerza poderosa en pro del cambio. Las mujeres también se organizarían en grupos orientados a sus preocupaciones especiales dentro del marco general de pobreza ya abordado por las unidades sociales básicas”.¹⁹

Consideramos que la verdadera democracia reflejará en este aspecto la participación en los asuntos públicos por parte de los sectores más desprotegidos y coadyuva al desarrollo social requerido. Mary Racelis afirma, “Los grupos comunitarios dinámicos y motivados pueden hacer

¹⁹ Mary Racelis, “Movilizando a la población para el desarrollo social. Enfoques y técnicas para la participación popular.” En *Ibid.* pp 245-246.

mucho por llevar a cabo el Desarrollo Social Alternativo. Esta nueva simbiosis es creada por una ciudadanía participativa, lo mejor de la tecnología moderna y mecanismos que apunten al logro de una mayor productividad en cada hogar”.²⁰

Otro de los objetivos de la gerencia social es el establecimiento de redes de coordinación entre las comunidades, las organizaciones sociales y el sector público, tendientes a crear espacios de negociación permanentes, “donde se procesen los conflictos intersistitucionales y la atención se centre en identificar y desarrollar programas de beneficio común. Desde ya habrá puntos de conflicto, pero también existen puntos significativos donde toda la red gana. Es decir, hay juegos suma cero, pero también hay juegos en donde todos pueden ganar sin que nadie pierda, como ejemplo, presionar como bloque para la obtención de financiamiento externos o para una mejor posición en los financiamientos internos, producir información de calidad para el conjunto de la red, formar en colaboración recursos humanos especializados”.²¹

En suma, la gerencia social da las bases para lo que consideramos el Desarrollo Social Alternativo. Desarrollo que se sustenta en la participación de las comunidades y grupos organizados, sobre todo de los estratos más bajos de la sociedad

Gerencia social y descentralización

Las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad son muestra de que todo en nuestro entorno ha sufrido un cambio que se manifiesta en

²⁰ Idem.

²¹ Ibid. p. 103.

otro tipo de cultura, sociedad y relaciones personales. Se rompen viejos esquemas de comportamiento social para entrar a una nueva faceta de la humanidad.²²

La cada vez más compleja relación de los hombres, grupos y actores sociales, es resultado de una interacción respecto a intereses comunes. Las organizaciones no gubernamentales, que aglutinan diversos grupos sociales, cumplen una función determinante en la vida moderna de la sociedad. Las estructuras políticas tradicionales se ven rebasadas por estos nuevos actores sociales.²³

En el entorno político, la desaparición de regímenes autoritarios para pasar a gobiernos electos democráticamente, es una muestra de estos sucesos. Pero la democratización no sólo se da en los aspectos electorales, sino en una apertura de la acción gubernamental más abierta y transparente respecto a la sociedad.²⁴

Ante este contexto, una de las acciones visionarias de la gerencia social es coadyuvar al proceso de descentralización de la vida pública. La cercanía entre el Estado y la sociedad es básica para el logro de este objetivo. “Este tipo de cercanía es absolutamente imprescindible en materia de programas sociales. Se requiere que los programas no

²² Yehezkel Dror, afirma al respecto: “vivimos una época de transformaciones radicales: en demografía, ciencia y tecnología, conciencia y cultura, comunicaciones, configuraciones neoeconómicas y geoestratégicas, regímenes y valores. Las discontinuidades en estos y otros aspectos de la existencia humana, que interactúan y se refuerzan mutuamente, crean nuevas perturbaciones”. Yehezkel Dror, *La capacidad de gobernar*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996. p. 25.

²³ Juan Manuel Ramírez y Jorge Regalado, *introducción*, 4. Los actores sociales, en Esthela Gutiérrez Garza, (Coordinadora General), *El debate Nacional*, México, Diana, 1998. p. 14.

²⁴ Michael Crozier, “El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad. Obligaciones y oportunidades. Del Estado arrogante al Estado modesto”. *En Memoria del II Seminario Internacional sobre redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989. p. 29.

sean globales, que capten la especificidad de las necesidades de cada comunidad, lo que está sucediendo en los hechos en ellas”.²⁵

La descentralización trae consigo una participación más activa de la comunidad en la elaboración de los programas sociales, pero también permite la participación consultiva, resolutoria y fiscalizadora. Este proceso a nivel local crea una cultura participativa que surge desde las bases de mismas comunidades o de las organizaciones sociales. Este tipo de acciones involucra a los sujetos sociales en el control de los programas sociales, así como en la intervención directa en la solución de los problemas concretos.

La descentralización significa el aumento de la participación ciudadana en las actividades de la vida pública de las comunidades. La descentralización en este sentido, tiende a desarrollarse con mayor eficacia a nivel local, ya sea en el ámbito urbano o rural. Es en el gobierno local, donde se da la forma más tradicional de intervención de la comunidad en los asuntos públicos.²⁶ El acercamiento y el interés de la comunidad en los asuntos públicos se hace cada vez más patente, lo cual trae consigo un verdadero proceso de democratización a través de la participación social, esencia de la gerencia social.

Los gobiernos locales deben responder eficaz y eficientemente a las demandas de la comunidad, requiere de la disponibilidad de conformar

²⁵ Ibid. p. 104.

²⁶ “Resulta necesario aceptar que los habitantes de las localidades pueden ser fuente de información importante, y su colaboración puede ser útil en una amplia gama de actividades de desarrollo. En numerosos casos se ha demostrado la superioridad de las soluciones autóctonas, en materia de asuntos técnicos, sobre lo que puede ofrecer la tecnología moderna. Un ejemplo clásico es el de los puentes suspendidos en el Distrito de Balung en Nepal, construidos por la gente local misma, aun costo muy inferior y con mucho mayor velocidad con el uso de tecnología autóctona. Esto no quiere decir que los habitantes rurales son infalibles; nadie lo es. Se trata de señalar que es mucho lo que se puede ganar al aceptar el hecho de que la gente tiene un papel crítico en el desarrollo especialmente el que está dirigido a sus necesidades.” Hai Mohan, Op. Cit. p. 234.

suficiente capacidad para planificar y administrar planes de desarrollo a escala local, siempre tomando en consideración la opinión de la gente. El apoyo a los programas sociales depende en gran medida de las propuestas que hacen los gobiernos locales a las comunidades, para participar en el diseño, implantación y evaluación de estos. Aunque se debe tomar en consideración que existen casos que estos programas son diseñados a nivel central, lo cual dificulta su aplicación.

Este nuevo milenio se está caracterizando por una nueva relación entre sociedad y gobierno, donde se lleva a cabo una integración sinérgica para la puesta en marcha de programas sociales, siendo el ámbito de lo local, donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva. En este sentido, la aplicación eficaz de la gerencia social en el ámbito de lo local, trae consigo un desarrollo favorable. Es en el barrio, en la colonia, en los ejidos, en las comunidades, en los municipios, donde se ubican los parámetros esenciales para poder aplicar los programas sociales participativos, “la planificación del desarrollo debe organizarse en los villorios o poblados más que en los planificadores de la ciudad capital, divorciados de la vida diaria y problemas de los habitantes de las barriadas pobres, rurales o urbanas. El ímpetu de la planificación debería producirse a través de medidas para solucionar problemas, más que por un plan formal. Un programa que debe poder a la población promoverá un proceso evolutivo nutrido por el acuerdo mutuo entre los agentes de desarrollo y la población”.²⁷

Mark Jacobos llama a los hacedores de estos programas “burócratas a nivel de la calle”, los cuales al conocer las problemáticas y necesidades

²⁷ Ibid. p. 247.

específicas de cada comunidad, lograr establecer propuestas reales para la satisfacción de estas necesidades.²⁸

En suma, para lograr el éxito de la gerencia social es importante considerar que se está en un proceso de “aprendizaje a través del conferimiento de poder, en contraposición con aquel que genera dependencia, da la tónica para un desarrollo (alternativo) genuinamente centrado en el pueblo. Sin embargo, cuando ciertos elementos están presentes en la comunidad, aceleran la participación de la población como sigue: a) una estructura de acción comunitaria que ya está en funcionamiento; b) normas socioculturales imperantes orientadas positivamente hacia la participación; c) disponibilidad de recursos; d) experiencia pasada de participación que hayan sido exitosas; e) ausencia de actitudes significativamente explotables; f) líderes motivados capaces de promover la capacitación de los grupos de menores recursos; y g) capacidad gerencial”.²⁹

Horizonte visionario de la gerencia social

La nueva relación entre el Estado y la sociedad civil a través de la gerencia social, demuestra que tan valiosas son en estos tiempos las

²⁸ “Este modelo enfoca sobre el poder de los participantes de nivel inferior en organizaciones de procesamientos de personas, ‘burócratas a nivel de la calle’. Este modelo parte de la suposición que las decisiones burocráticas están motivadas por la conveniencia, en cambio, al carecer de recursos para alcanzar el ideal declarado del servicio- un tratamiento individualizado- los burócratas a nivel de la calle adoptan rutinas cotidianas que les permiten enfrentarse a las incertidumbres y presiones de trabajo derivadas de los requisitos administrativos y demandas de los clientes. El efecto de estas rutinas, que permiten a los burócratas a nivel de la calle racionar y restringir los servicios, así como manipular a los clientes, es el de reforzar la estructura del privilegio social. La naturaleza poco realista de las metas de las políticas otorgan efectividades a los burócratas a nivel de la calle el poder discrecional de un cumplimiento selectivo; en un sentido conductista, ellos mismos hacen las políticas que se supone que deben seguir. Mark Jacobs, “Implantación de políticas sociales. Un estudio de casos”, en Bernardo Kliskberg, La pobreza... Op. Cit. p.164.

²⁹ Ibid. p. 248.

tecnologías gubernamentales; que tiendan a establecer los canales de comunicación precisos para poder ser una alternativa positiva en beneficio de la sociedad. Por consiguiente, estamos en un proceso de transición que requiere de voluntades tanto del Estado, concretizado en el gobierno como en la sociedad civil, representada por los grupos organizados o las comunidades, los cuales “se ven reforzadas aún más si también prevalecen ciertos factores externos a la comunidad: a) recursos disponibles que apoyen las preferencias y esfuerzos comunitarios ; b) grupo gubernamental regional de orientación positiva; c) apoyo de la elite regional; d) presencia de organizaciones no gubernamentales (o privadas voluntarias) efectivas; e) agencias de extensión del gobierno nacional que promueva activamente las iniciativas comunales; f) presencia de agentes/ facilitadores organizadores del cambio; g) efectos de demostración positivos de resultados exitosos en otras comunidades; h) leyendas conducentes a la organización comunal y procedimientos burocráticos flexibles que permitan a las comunidades movilizarse y generar recursos; i) ideología y políticas nacionales que reconozcan los derechos de la población; y j) ideologías y relaciones internacionales que favorezcan la reducción de las grandes disparidades de riqueza y poder entre las naciones, llevando por extensión a una perspectiva similar dentro de una nación dada”.³⁰

Por estas razones, aunque a veces los gobernantes son conscientes de la necesidad de cambiar las instituciones políticas, económicas, o sociales, les cuesta mucho iniciar el proceso. Es más fácil recurrir a las estrategias demagógicas. Sin embargo, los cambios que se están dando en la relación entre el Estado y la sociedad, implica un reconocimiento de la importancia de la participación comunitaria para llevar a cabo el cambio social requerido.

³⁰ Ibid. p. 247-248.

La participación de la sociedad en los asuntos públicos, se establece como una regla para todos los gobiernos; es preciso considerar un cambio en las instituciones, adecuarlas a la realidad, para de esta manera, lograr un consenso social. La importancia de transformar las instituciones públicas es una necesidad impostergable. No se trata de llevar a cabo reformas administrativas que como lo muestra la experiencia, la mayoría de las veces no funcionan. Es preciso un cambio en la estructuras gubernamentales, no sólo cuantitativamente, sino sobre todo en lo cualitativo. Se trata de hacer un gobierno flexible y abierto a las demandas de la sociedad. Sin embargo, si a pesar de ver la necesidad de cambios institucionales nos limitamos a las estrategias de reforma administrativa, seguramente será menos conflictivo, pero jamás llegaremos al cambio profundo que hace falta, y además es posible que estas estrategias de eficiencia hagan todavía más rígido y más difícil de cambiar lo hay que cambiar.

Si no aumentamos la capacidad y voluntad de construir consensos, a través de una actuación conjunta entre Gobierno y sociedad civil, difícilmente se darán los cambios estructurales que se requieren.

En este sentido, es importante considerar, que no sirve la simple aplicación de fórmulas administrativas para encontrar soluciones sostenibles a problemas más profundos de la sociedad, es importante tomar en consideración que trasladar ciertos axiomas de la gerencia privada o de los esquemas rígidos de la administración estatal, sin tomar en consideración los aspectos actuales en los que se desenvuelven el Estado y la sociedad, traerán consigo serias dificultades para los gobiernos. La adaptación a los requerimientos de una sociedad participativa, cuestionadora y evaluadora de los actos del gobierno, así lo exigen.

En consecuencia el cambio en las instituciones es elemento fundamental para el logro de los objetivos gubernamentales. El cambio debe adaptarse a las necesidades y contexto de cada sociedad. Tomar en consideración el desarrollo cultural de ésta, es determinante para el éxito de las políticas sociales. Un riesgo importante es trasladar las reglas o mecanismos de actuación entre el sector público y la sociedad, de un país a otro, pensando que se producirán los mismos cambios institucionales. Cada sociedad se rige por valores culturales diferentes.

El mundo actual se caracteriza principalmente por los cambios. Estamos pasando de un sistema económico cerrado a un sistema abierto. Estamos pasando de una sociedad donde las organizaciones públicas estaban pensadas y planificadas sobre todo con el objetivo de garantizar la no arbitrariedad, a un grupo de Estados que sólo sobrevivirán si incorporan en sus análisis la pluralidad de intereses, derechos, y expectativas de los ciudadanos. Estamos pasando de una administración pública perdida en una lucha continua para satisfacer siempre demandas a través de un racionalismo instrumental, a un gobierno de colaboración entre líderes y emprendedores en todos los sectores de la sociedad, donde la apertura, el consenso y la innovación son las claves para estimular el cambio de las reglas del juego. “En la perspectiva enunciada, el fortalecimiento del Estado no sólo puede resultar por sí mismo funcional al fortalecimiento de la sociedad civil, sino que se convierte en una condición para una redefinición de las fronteras con ella, que se pueda traducir en su fortalecimiento tanto como en la abdicación de la responsabilidad pública del Estado frente a la sociedad. El otro asunto que queda insinuado es que así enfocado, el fortalecimiento del Estado supone tareas que involucran a ambos”.³¹

³¹ Nuria Cunnil, Grau, *Repensando lo público, a través de la sociedad*, Caracas, CLAD, 1998. p. 61.

Uno de los aspectos centrales para lograr el éxito en la aplicación de la gerencia social, es la imprescindible modernización de las estructuras administrativas³² encargadas de aplicar la política social, ya que estas se caracterizan por ser de los sectores más atrasados del sector público y los cuales son los primeros en sufrir los recortes presupuestales.

La gerencia social “propone como condición de una acción eficiente, que los gobiernos recojan las iniciativas de los grupos no favorecidos con el bienestar social. De ahí la importancia de que el trabajo comunitario sea la plataforma para que la sociedad participe en el proceso de revertir las condiciones de vida cuando son de injusticia y marginación”.³³ La dinámica social, se contempla bajo una perspectiva de revaloramiento de los usos y costumbres de las comunidades, bajo la premisa de la colaboración y solidaridad social, que es un aspecto humano inherente al desarrollo del mismo.³⁴

Conjuntar los esfuerzos entre las comunidades y el Estado, en el actual contexto económico es una de las vías propicias para que las comunidades con muy escasos recursos, puedan satisfacer las necesidades más elementales. “los grupos pobres no tienen riquezas materiales pero tienen un bagaje cultural, en oportunidades, como sucede

³² “Contemplar la administración pública como un proceso político en lugar de un simple proceso de gestión significa que la guía de acción del proceso hay que buscarla en la cultura política;: capacidad de responder a las demandas cambiantes, representación, y rendición de cuentas externas” Rafael Bañon y E. Carillo, *la nueva administración pública*, México, Alianza Universidad, 1999. p. 28.

³³ Ricardo Uvalle Berrones, Op. cit. p. 129.

³⁴ “En la última década, se reivindica la constitución de ámbitos públicos voluntarios de interrelación social, capaces de autodeterminarse y, por tanto, no mediados por el Estado. Su rasgo específico es que es que ellos apuntan a la creación de zonas no estatales en la vida cotidiana, para la satisfacción de necesidades colectivas, además de las característicamente propias de los movimientos sociales. El germen de este ámbito es el asociacionismo voluntario , o sea la entrega voluntaria de actividades y de tiempo en común con otros para realizar objetivos compartidos, actividades que en tanto tienen como objetivo la sociedad , se definen como ‘públicas “. Nuria Cunill. Op. Cit. p. 65.

con las poblaciones indígenas, de siglos o milenios. El respeto profundo por su cultura creará condiciones favorables para la utilización, en el marco de los programas sociales, de saber acumulados, tradiciones, modos de vincularse con la naturaleza, capacidades culturales naturales para la autoorganización, que puede ser de utilidad”.³⁵

En el caso específico de América Latina, la gerencia social, puede servir de base para “para promover y difundir sistemáticamente valores como, la solidaridad de profundas raíces en las culturas indígenas autóctonas, la cooperación, la responsabilidad de unos por los otros, el cuidado conjunto del bienestar colectivo, la superación de las discriminaciones, la erradicación de la corrupción, actitudes pro mejoramiento de la equidad en una región tan marcadamente desigual, actitudes democráticas, puede claramente ayudar al desarrollo además de contribuir al perfil de la sociedad”.³⁶

En suma, “Hay una amplia serie de roles no tradicionales que se esperan del Estado. Tienen que ver con campos como el mejoramiento de la equidad, el asegurar salud pública y educación para todos, la regulación, la integración económica regional, el impulso al progreso tecnológico y la competitividad, un sistema de justicias que sea garantía para todos, y otros. El perfil que se visualiza no es el del estado del pasado. Se proyecta la imagen de un Estado con un servicio profesional, bien gerenciado, transparente, descentralizado, monitoreado por la comunidad y articulado estrechamente con la sociedad civil en su tarea”.³⁷

³⁵ Bernardo Kliksberg, El nuevo debate, Op. Cit. p. 118.

³⁶ Ibid. P. 120.

³⁷ Bernardo Kliksberg, El nuevo rol del estado, Op. Cit. p. 185-186.

La gerencia social no es la panacea, pero sí el inicio de una nueva forma de aplicar la política social en nuestros países. Esta “reforma gerencial o postburocrática propone, como estrategia para descentralizar servicios públicos manteniendo la responsabilidad financiera y regulatoria del Estado, la creación de un nuevo tipo de organización, que viene recibiendo distintos nombres, según la filología del país de origen y de la creatividad de traductores”. La gerencia social implica una transformación en el ámbito de lo público. La aplicación de propuestas innovativas en el ámbito de lo social, exige de los gobiernos poner mayor énfasis en la gerencia social, que como se analizó en el presente documento, trae consigo un proceso de democratización, a la vez que coadyuva a aumentar el nivel de vida de la población, sobre todo de la más desprotegida.

Conclusiones

1. La gerencia social es un tipo de acción gubernamental que tiene como finalidad coadyuvar al mejoramiento del nivel de vida de la población a través de la puesta en marcha de modelos organizacionales modernos, incorporando a la ciudadanía en dicho proceso.
2. La gerencia social como tecnología gubernamental, está adquiriendo cada vez mayor importancia para los gobiernos. Su aplicación da resultados positivos, coadyuva al proceso de democratización de la vida social, fomentando la participación comunitaria y fortaleciendo los procesos de descentralización.
3. La utilización de modelos innovadores en el ámbito de política social ha demostrado su eficacia, sobre todo cuando existe un alto grado

de participación comunitaria. En este contexto se considera que hay mayor nivel de participación social mayor nivel de desarrollo tienen las diversas sociedades.

4. La gerencia social es un tipo de acción gubernamental que tiene como finalidad coadyuvar al mejoramiento del nivel de vida de la población a través de la puesta en marcha de modelos organizacionales modernos, incorporando a la ciudadanía en dicho proceso.

5. En América Latina, se está demostrando que los estratos sociales más bajos son capaces de organizarse para dar respuesta a las necesidades más apremiantes, logrando desarrollar estructuras sociales bastantes sólidas.

6. El desarrollo basado en la gente, como uno de los elementos visionarios de la gerencia social, es la base para cambiar la concepción de la política social; la humanización de la acción gubernamental por medio de aplicación de metodologías tendientes a tomar como referente, la participación integral de la personas en las acciones colectivas, debe fortalecerse, ya que como se demostró en los ejemplos citados, se logran resultados positivos.

7. La importancia de fortalecer los procesos de descentralización, donde la participación comunitaria se convierte en el eje medular de las acciones tendientes a desarrollar las capacidades de autogestión de los grupos organizados, traerá consigo un mejoramiento del nivel de vida de la población.

8. El involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos se vuelve un imperativo para el desarrollo de la sociedad. En este contexto,

la gerencia social, tiende a buscar nuevos canales de comunicación con los grupos sociales organizada. Lo público es un asunto de la sociedad civil. Lo público concierne a todos los intereses, ya no es el Estado el único responsable de otorgar los servicios públicos. Corresponde a todos los miembros de la sociedad ser responsables de la satisfacción de sus propias necesidades.

9. La gerencia social coadyuva al desarrollo del capital social. La confianza, la solidaridad, la reciprocidad y el compromiso cívico se ven incentivados cuando el Estado motiva la participación comunitaria en la puesta en marcha de programas sociales. Las potencialidades de los grupos sociales se ven incentivadas, a través del apoyo que brinda el Estado a los procesos de autogestión comunitaria.

10. La visión de la gerencia general en el contexto actual, nos remite a un cambio institucional, que no sólo involucre la posibilidad de establecer una gestión pública más comprometida a las demandas apremiantes de la sociedad, sino de retirar del gobierno y de los sectores sociales privilegiados el monopolio exclusivo de la definición de la agenda social.

Bibliografía

Bañon Rafael y E. Carillo, **La nueva administración pública**, México, Alianza Universidad, 1999.

Cunnill Grau Nuria, **Repensando lo público, a través de la sociedad**, Caracas, CLAD, 1998.

Crozier, Michael, “El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad. Obligaciones y oportunidades. Del Estado arrogante al Estado modesto”. En **Memoria del II Seminario Internacional sobre redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina**. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

Dror Yehezkel, **La capacidad de gobernar**, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Franco, Carlos, “Experiencia de Villa el Salvador: del arenal a logros fundamentales a través de un modelo social avanzada” en Bernardo Kliksberg, **Pobreza, un tema impostergable**, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Kliksberg, Bernardo, **Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre**, Madrid, INAP, 1989.

-----**Rediseñando al Estado en América Latina**, Caracas, CLAD, 1992.

-----**Pobreza, un tema impostergable**, México, Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo - Fondo de Cultura Económica , 1994.

Jacobs, Mark, “Implantación de políticas sociales. Un estudio de casos”, Kliksberg Bernardo, (compilador) **Pobreza un Tema Impostergable**, Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo-Fondo de Cultura Económica, 1994.

Mandell, Myrna, “Gerencia Intergubernamental: una Perspectiva Revisada”, en Kliksberg Bernardo, (compilador) **Pobreza un Tema Impostergable**, Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo - Fondo de Cultura Económica, 1994.

Hari Mohan, “Desarrollo Centrado en la Gente”, en Kliksberg Bernardo, (compilador), **Pobreza un Tema Impostergable**, Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo-Fondo de Cultura Económica , 1994.

Midgley, James, “La Política Social, el Estado y la Participación de la Comunidad”, en Kliksberg Bernardo, (compilador), **Pobreza un Tema Impostergable**, Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo-Fondo de Cultura Económica, 1994.

Paul, Samuel, Strategic Managent of Development Programes (ILO: Geneva, 1983) en Kliksberg Bernardo, (compilador), **Pobreza un Tema Impostergable**, Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo-Fondo de Cultura Económica, 1994.

Racelis, Mary, “Movilizando a la población para el desarrollo social. Enfoques y técnicas para la participación popular.” en Kliksberg Bernardo, (compilador), **Pobreza un Tema Impostergable**, Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo - Fondo de Cultura Económica , 1994.

Ramírez Juan Manuel y Jorge Regalado, Introducción, 4. Los actores sociales, en Esthela Gutiérrez Garza, (Coordinadora General), **El debate Nacional**, México, Diana, 1998.

Uvalle Berrones, Ricardo, **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994 .



Los esquemas de rendición de cuentas y de fiscalización superior en México: Su agotamiento y las tareas pendientes por realizar para su redimensionamiento

Jorge Carrion Iturbe*

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UAEM, con estudios de maestría en Administración y Políticas Públicas. Catedrático de asignatura de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. Desarrollo profesional en la Secretaría de la Contraloría y el Órgano Superior de Fiscalización del Gobierno del Estado de México. Actualmente se desempeña como Coordinador de Asesores del Auditor Superior en la entidad [OSFEM].

Abstract

El artículo analiza la importancia de la rendición de cuentas en la democracia, considerando el desarrollo de la gestión pública en un marco de reglas institucionales, lo cual implica destacar la autonomía, profesionalismo y eficacia de los organismos de fiscalización, para generar confianza ciudadana en los gobiernos, ya que es un requisito en las sociedades modernas para propiciar un ambiente de responsabilidad, el cual es fundamental tomando en cuenta la diversidad y pluralidad de la vida comunitaria, la cual exige que los gobernantes no sólo informen de las acciones realizadas, sino que asuman plenamente la obligación y consecuencias de responder a interrogantes sobre su desempeño, porque tienen a su cargo no sólo recursos de la colectividad, sino que su oferta de gobierno es un compromiso que no puede desconocerse cuando los ciudadanos tienen el derecho de conocer y evaluar lo que realizan en nombre del interés público.

Palabras clave: Ciudadano, gestión pública, interés público, rendición de cuentas y responsabilidad.

The article analyzes the importance of pending businesses in democracy, considering the development of the public management in a frame of institutional rules, which implies to emphasize the autonomy, professionalism and effectiveness of the control organisms, to generate confidence citizen in the governments, since it is a requirement in the modern societies to cause a responsibility atmosphere, which is fundamental taking into account the diversity and plurality of the communitarian life, which demands that the governors not only inform the conducted battles, but that totally assume the obligation and consequences to respond to questions on their performance, because they have in their position no only resources of the colectivity, but that its supply of government is a commitment that cannot be not known when the citizens have the right to know and to evaluate what they make in name of the public interest.

Key words: Citizen, public management, public interest, pending businesses of accounts of accounts and responsibility.

Introducción

Las circunstancias actuales, el dinamismo socio-político y el anquilosamiento de algunas instituciones públicas, hacen propicia la ocasión para repensar los esquemas de rendición de cuentas y de fiscalización superior en México.

La sinergia de las nuevas aportaciones teóricas, acogidas e impulsadas por los organismos internacionales para implementarse en los regímenes democráticos tienen un doble objetivo: el primero, reforzar la organización política de los países latinoamericanos, para que en un efecto dominó se fortalezcan las instituciones de carácter público; y el segundo, redimensionar a las Entidades de Fiscalización Superior [EFS] para que sean estas las encargadas de abanderar los reclamos ciudadanos en torno al origen, destino y comprobación de los dineros públicos.

En este sentido, el llevar a cabo estas indicaciones permitiría contener los brotes de descontento social producto de los altos índices de corrupción e impunidad que permean en los países de la región y como efecto secundario, el reestablecimiento de la legimitidad, legalidad y credibilidad ciudadana en los actos de fiscalización del erario, que de acuerdo al esquema de representación de la repúblicas democráticas recae en las EFS.

En el contexto nacional, existen esfuerzos realizados en torno a las aportaciones teóricas de las nuevas escuelas de la administración pública que son impulsadas por este tipo de organismos internacionales. Sin embargo, existen tareas pendientes por realizar, que demandan su atención inmediata. De entre estas podemos destacar las que se

contienen en el presente ensayo: la construcción de un macroesquema de fiscalización evaluativa; el establecimiento de esquemas claros de interacción de los gobernados con sus gobernantes; la incorporación de un componente en la reforma del estado que aluda a refundar las instituciones públicas y por ende el perfeccionamiento de los esquemas de rendición de cuentas y de fiscalización superior; y el otorgamiento de una autonomía plena a las EFS. En la medida en que se puedan ir cumpliendo estas tareas, estaremos hablando del redimensionamiento de estos esquemas.

El abordamiento teórico-conceptual y la estrategia de su abordamiento se plasman en los siguientes apartados: Más allá de la fiscalización tradicional: la fiscalización de la decisión; Esquemas de rendición de cuentas: las perspectivas ciudadana y política; La autonomía de las Entidades de Fiscalización Superior: la urgente necesidad de establecerlo. Por último se desagregan dos apartados, el que corresponde a las reflexiones finales y las fuentes de información.

Más allá de la fiscalización tradicional: la fiscalización de la decisión

La adopción e incorporación de nuevas teorías y técnicas a la ciencia de la administración pública, ha propiciado su renovación y adecuación al reclamo de los nuevos tiempos. Lejos de pretender evaluar si su incorporación ha sido la correcta o si existían las condiciones necesarias para su instrumentación, lo cierto es que, estas incorporaciones han sufrido una etapa natural de adecuamiento.

La conjunción de estos esfuerzos realizados en los últimos años obedecen a una doble directriz: la primera, que incorpora todas las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales¹ a los países latinoamericanos, que enmarcan las recomendaciones del New Public Management [Nueva Gerencia Pública], del Public Choice [Teoría de la Elección Pública], de la Nueva Administración Pública y el Governance [Gobernanza], de entre otros, por incorporarlas de manera prioritaria en los regímenes democráticos en vía de desarrollo. La segunda, que en términos de Mario Antonio López [1999] es la realización de estudios y metodologías que tiendan al establecimiento de evaluaciones periódicas y sistemáticas de la gestión pública, que propicien una rendición de cuentas de manera clara y precisa, intentando con ello, dar respuesta a las exigencias de la ciudadanía para conocer con claridad el manejo de los recursos públicos.

En el contexto nacional, se ha puesto especial atención para que la administración pública central conduzca sus actividades en forma programada, teniendo como punto de partida las políticas que establece el ejecutivo federal para lograr los objetivos establecidos en el esquema nacional de planeación. En este sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación Federal agrupan las políticas en referencia.

Una vez que son dictadas las políticas de planeación y que son plasmadas en la Ley, su mecanismo operativo recae en lo que se

¹ Se hace referencia a organismos como: el Banco Mundial [BM], el Fondo Monetario Internacional [FMI], el Banco Interamericano de Desarrollo [BID], la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] y la Organización de las Naciones Unidas [ONU] a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD].

denomina Sistema Nacional de Planeación Democrática,² en él se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignan presupuestos, responsabilidades y tiempos de ejecución; se coordinan acciones y se evalúan resultados. Resultados que por cierto, no son difundidos. El producto esencial del Sistema Nacional de Planeación Democrática, es el Plan Nacional de Desarrollo, que en referencia a Mario López [1999] señala que tiene que contener cinco aspectos fundamentales:

- Los objetivos nacionales, las estrategias y prioridades del desarrollo integral;
- Los instrumentos y responsables de su ejecución;
- Los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional;
- Las previsiones de la actividad económica y social, y el contenido de los programas que de él emanan; y
- Los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales que se ejecutan durante la vigencia del plan.

El complemento de este esquema de planeación, lo representan los Programas de Modernización de la Administración Pública, que se establecen para hacer del aparato público, una organización eficiente, eficaz y con un rostro de servicio; privilegiando las acciones preventivas que las correctivas, que tiendan a la eliminación gradual de la corrupción e impunidad.

² El Sistema Nacional de Planeación Democrática está integrado por las dependencias y entidades de la administración pública federal, los gobiernos de las entidades federativas y los municipios; en algunos casos participan también organizaciones de la sociedad civil.

Un esquema más de homologación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática y con los Programas de Modernización de la Administración Pública, lo representan los esfuerzos por rediseñar lo que se conoce como Nueva Estructura Programática, la cual tiene como base la concentración programática en la que las propias unidades ejecutoras³ del gasto y las involucradas en la programación y presupuestación, acuerdan objetivamente los contenidos y términos con los cuales medirán las categorías programáticas de las que forman parte.

Al amparo de estos argumentos, tendríamos que decir que uno de los objetivos estratégicos de la Nueva Estructura Programática radicaría, en orientar los aspectos programáticos y presupuestales hacia la medición al desempeño.

En síntesis, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, los Programas de Modernización de la Administración Pública y la Nueva Estructura Programática representan esquemas y esfuerzos de programación y evaluación, aunque las más de las veces se difunde la programación, y las menos las evaluaciones al respecto.

Los tiempos modernos reclaman la incorporación de métodos y técnicas de evaluación cuantitativas y cualitativas, que reflejen de manera objetiva la realidad de las dependencias y entidades que integran la administración pública en cualquiera de sus ámbitos, en términos de eficacia, eficiencia, calidad, apego al marco normativo y al cumplimiento contable preestablecido.

³ Las unidades ejecutoras pueden ser dependencias o entidades de la administración pública.

De manera tradicional como lo señala Jack Fleitman [1994] existen tres tipos de auditorías tradicionales: la financiera, que comprende la evaluación de las operaciones, transacciones y registros financieros, con el objeto de determinar la situación financiera de un organismo y verificar si la información que se produce es confiable, oportuna y útil, es decir, es la expresión de un dictamen sobre estados financieros; la auditoría operacional, adopta un enfoque horizontal en el seguimiento de la operación evaluada de origen y en su flujo a través de diversos órganos del organismo; y la auditoría administrativa, que adopta un enfoque vertical que puede ser de tipo inductivo, esta auditoría comprende el estudio general del organismo, el entorno en que opera, sus objetivos económicos y sociales, la administración de personal y los recursos, sus métodos de operación y control, la calidad y cantidad de la información para la toma de dediciones.

Los tiempos modernos también reclaman su espacio en el ámbito de la auditoría, razón de ello es que, en complemento a las auditorías tradicionales, hoy se habla de Auditoría al Desempeño, de Auditoría Integral o Evaluación Integral y de Fiscalización Superior.

Mario López [1999] establece que la auditoría al desempeño está orientada a la evaluación de las acciones gubernamentales, de su transparencia y de su efectividad, elementos que la hacen una premisa indispensable que contrarresta las demandas ciudadanas de rendición de cuentas; dicho de otro modo, es el establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación sobre los compromisos institucionales y el grado de satisfacción que se percibe en la ciudadanía.

Los teóricos de la auditoría integral precisan que, ésta no es producto de la conjunción de las auditorías tradicionales. En consecuencia,

como lo puntualiza Fleitman [1994], la auditoría integral contempla el desarrollo de una metodología por medio de la cual se estudian, analizan y evalúan las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de una organización pública o privada, y sirve como un instrumento por medio del cual se analiza y evalúa:

- El entorno de un organismo;
- El cumplimiento de la base legal;
- El grado y forma en que una organización pública o privada cumple con sus objetivos;
- Si los programas y recursos son administrados con eficiencia, eficacia y economía;
- La suficiencia y efectividad de los sistemas de control interno administrativo, financiero y operacional; y
- El sistema de información gerencial para la toma de decisiones, entre otros aspectos.

En el contexto nacional y en sentido opuesto, el Consejo Técnico de la Contaduría Pública en su Pronunciamiento No. 7, establece que la auditoría integral no es más que la integración de la auditoría financiera con la auditoría de gestión y la auditoría de cumplimiento, que por consiguiente la agrupación de estos tres tipos de auditoría, implica un examen que se debe realizar sobre los tres grandes sistemas de información de la organización: sistema de información financiera, sistema de información de gestión y sistema de información legal.

En apoyo al examen en comento, se debe realizar con independencia y apoyo de técnicas específicas, con el propósito de emitir un informe profesional sobre la razonabilidad de la información financiera; la eficiencia, eficacia y economicidad en el manejo de los recursos; y

el apego de las operaciones económicas a las normas contables, administrativas y legales que le son aplicables para la toma de decisiones.

Otro de los conceptos que aglutina aspectos evaluatorios cuantitativos y cualitativos es el de Fiscalización Integral, la Cámara de Cuentas de Andalucía en España, realizó en el año 2000 un Estudio Sobre la Fiscalización Integral de la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias [EPES], con la idea de rediseñar el área de Fiscalización de la Superintendencia de Servicios Sanitarios. El objetivo central era el poder contar con información estructurada y validada, con respecto a la situación real de la superintendencia, con el fin de permitir la adopción de medidas preventivas y correctivas, en un afán de superar las debilidades detectadas.

Se hace mención del ejercicio de Andalucía, en virtud de que en el desarrollo del mismo redefinen el concepto de fiscalización integral, acotando que será entendido como “el conjunto de actividades realizadas para la evaluación integral de todas las áreas de las organización, sea pública o privada en las cuales los órganos de control [superintendencias] tienen el poder de fiscalización, considerando la interacción de estas áreas dentro de una perspectiva global, teniendo como resultado un diagnóstico de las mismas, que identifique las áreas de riesgo y posibilite la exigencia de un programa de acción que los elimine o aminore”.

Dentro de las características de la fiscalización integral podemos destacar que:

- Debe proporcionar una visión global de la organización y no de partes o procesos;
- Debe permitir identificar áreas de riesgo en las cuales focalizar la fiscalización en forma más selectiva, optimizando el uso de recursos;
- Debe ser oportuna y de carácter preventivo; y
- Debe permitir la aplicación de un programa de acción para eliminar los riesgos y las deficiencias detectadas.

En alusión a la presente argumentación, considero que no han sido equitativos los esfuerzos entre la programación y la evaluación de las organizaciones públicas de cualquiera de sus ámbitos. Si bien es cierto que los esfuerzos que han redundado en compactar la programación de acciones de las entidades fiscalizables, a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de los Programas de Modernización de la Administración Pública y de la Nueva Estructura Programática, pareciera que están adecuados a los tiempos actuales.

Pero no así los esquemas de evaluación, razón de ello es que, en éste aspecto se circunscribe la primera tarea pendiente por realizar, que consistiría en construir un macroesquema de fiscalización evaluativa, que retome elementos de las auditorías tradicionales, de la auditoría de gestión, de la auditoría de cumplimiento, de la auditoría al desempeño, de la auditoría integral y de la fiscalización integral, es decir, construir un híbrido que amplíe el alcance de la fiscalización evaluativa.

Es importante saber el origen, destino y comprobación de los recursos públicos, pero la ampliación de su alcance debe aportar

elementos sustanciales para saber el impacto social de los programas gubernamentales y de los montos presupuestales asignados para su ejecución. Conocer por qué el gobernante o el titular de una entidad fiscalizable tomó la decisión de implementar el programa o acción equis, en lugar del zeta, en otras palabras, evaluar la racionalidad, objetividad e impacto de las decisiones.

Por consiguiente, en el momento que las Entidades de Fiscalización Superior del país cuenten con un macroesquema de fiscalización evaluativa que vaya más allá de la fiscalización tradicional, estaremos hablando de la fiscalización de la decisión, y estaremos en igualdad de circunstancias en los aspectos programáticos y evaluativos.

Esquemas de rendición de cuentas: las perspectivas ciudadana y política

El impulso al establecimiento de regímenes democráticos en América Latina por parte de los organismos internacionales, trajo consigo además, la adopción de retos orientados a la Gobernanza Democrática o también conocida como buen gobierno. La problemática de estos países, entre ellos México, se circunscribió a dos planos: el primero, no contar con las bases institucionales y administrativas suficientes para su implementación; y el segundo y aún más complejo, la existencia de discrepancias entre las diferentes percepciones y alcances del concepto. Para unos, implicaba el fortalecimiento institucional, la reducción de la corrupción, la transparencia, eficacia y rendición de cuentas de la gestión pública, la descentralización administrativa, la seguridad jurídica, etcétera. Para otros, sugería el fortalecimiento de los

procesos de democratización, el empoderamiento de las sociedades y, en especial, de las mujeres y grupos sociales tradicionalmente excluidos, así como en el respeto efectivo de los derechos humanos de los ciudadanos, entre otros.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD: 2003] define gobernanza democrática como “el sistema de valores, políticas e instituciones que una sociedad utiliza para gestionar sus asuntos económicos, sociales y políticos a través de interacciones con el estado, la sociedad civil y el sector privado. Es la manera en que una sociedad se organiza para tomar decisiones y conseguir una comprensión mutua consenso y acción”.

En nuestro país, la génesis del reto adoptado para una efectiva rendición de cuentas de cuentas, tendría que acotarse a una gestión pública más efectiva en términos de resultados y más condescendiente en su relación con los ciudadanos, dicho de otro modo y parafraseando a Adam Przeworski [1998] ante el incremento de los poderes del Estado y ante el incremento del control sobre el Estado, el éxito radicaría en encontrar una categoría de análisis que fuese lo suficientemente virtuosa para que permita al gobierno que gobierne y a los gobernados que controlen al gobierno.

En la búsqueda de esta categoría de análisis, los teóricos coinciden que el control del gobierno por los gobernados se relaciona de manera directa con la discusión sobre la rendición de cuentas a la sociedad -accountability-.

Este término anglosajón accountability, en su traducción al castellano hace alusión a la responsabilización, responsabilidad y rendición de cuentas y el cual frecuentemente se asocia a otros términos como

transparencia, control, fiscalización, eficiencia, eficacia, buen gobierno y democracia.

El diccionario Websters define al accountability como: “Responsability to someone or for some activity”. Abunda indicando que: “In politics, and particulary in representative democracies, accountability [sometimes known as transparency] is an important factor in securing good governance. It constrains the extent to which elected representatives and other office-holders can willfully deviate from their theoretical responsibilities, thus reducing corruption”.

La perspectiva ciudadana

La teoría republicana señala que uno de los principios básicos es el de la representación, del cual los ciudadanos esperarían que en estricto apego a este principio, exista la mínima expresión de un esquema de rendición de cuentas por parte de su gobernantes, de una interacción con el estado o con su parte visible de éste, la administración pública en cualquiera de sus ámbitos.

La lógica también refiere que en la construcción de estos esquemas de rendición de cuentas por mínimos que parezcan y de estas interacciones, tienen que existir al menos pequeños bosquejos de lo que los teóricos han denominado ciudadanos ilustrados, sociedad civil, ciudadanos virtuosos y ciudadanos activos entre otros, es decir, tiene que existir un mínimo indispensable de ambas partes del binomio.

Una debilidad de nuestra cultura y de nuestra incipiente democracia radica en nuestra ciudadanía, aunque institucionalmente se hacen esfuerzos por construir una sociedad con hombres y mujeres mejores, de ciertas inclinaciones y actitudes, pero la realidad como lo plantea

Escalante [2002] es que no tenemos una sociedad que pueda llamarse civil, no ha habido esas virtudes en el pasado y de momento no hay nada favorable que permita potencializarlas, en resumen tenemos ciudadanos imaginarios.

Una posición menos radical y que sería la aplicable al contexto nacional es la que nos propone Guillermo O'Donnell cuando alude a los ciudadanos de "baja "intensidad" o "pasivos", argumentado que son producto de uno de los problemas olvidados por las democracias emergentes en América Latina, por consiguiente su baja intensidad ante la cosa pública tiene origen en su condición carente de poder participar en los asuntos de la acción gubernamental.

En la perspectiva de O'Donnell y con referencia en el horizonte histórico, la transición vivida del autoritarismo a la democracia debió haber llevado en teoría a la reivindicación del ciudadano y al redescubrimiento de la sociedad civil, debió haber producido mejores ciudadanos, pero la realidad nos refleja que éstos son más contradictorios, complejos, desconfiados, más anormales, incívicos y demandantes que coexisten con una minoría de ciudadanos pasivos e interesados.

Sin perder de vista que un factor importante en la composición de ésta realidad lo constituye el contexto socio-político nacional, ya que más del 50 % de la población vive con alguna condición de pobreza, con precarios niveles de escolaridad, problemas de inseguridad pública, una economía en retroceso, un sistema de partidos agotado y un Estado deslegitimado; en conjunto toda una problemática que no parece favorecer la construcción de conductas ciudadanas, cívicas o democráticas.

Si partimos de lo que establece la teoría, pareciera que el control del gobierno por los gobernados, en su versión rendición de cuentas a la sociedad, en nuestro país es una utopía, sin embargo la realidad demuestra que existen algunos matices que plasman el desarrollo de modelos que aseguran una participación de los ciudadanos en los asuntos del gobierno, donde el esquema es inverso, es decir, existe un involucramiento de la sociedad civil en los asuntos públicos con la finalidad de conocer su objetivo y finalidad, dejando de lado la lógica de que sean los gobernantes quienes rindan cuentas a sus gobernados.

De entre este tipo de modelos podemos hacer mención de la contraloría social, los comités de participación ciudadana y los comités ciudadanos de control y vigilancia [COCICOVIS], entre otros. Si bien este tipo de modelos se enmarcan en lo que se denomina control social o control ciudadano, bajo esta perspectiva se tendría que puntualizar que por su misma naturaleza incipiente, el control social como práctica cotidiana y permanente, implica no solo adecuaciones sustantivas legales y normativas, sino también generar y desarrollar un estatus socio-cultural que propicie la conservación y el sentido participativo de los ciudadanos.

Desde la perspectiva de Nuria Cunill [1995] el control social surge como posibilidad de recuperar lo público por parte de los ciudadanos considerando individual o colectivamente para prevenir, racionalizar, proponer, acompañar, vigilar y controlar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios que presta el Estado. Dicho de otro modo, define el papel de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

De esta manera, el control social surge como posibilidad para recuperar lo público por parte de los ciudadanos y como una forma de

autorregulación social, por tanto: a] Conlleva un comportamiento ético por parte de los servidores públicos; b] Constituye una nueva forma de interlocución entre Estado y Sociedad; c] Es una posible respuesta ante los altos niveles de corrupción en la administración pública; y d] Propicia oportunidad en la gestión.

Al amparo de esta argumentación teórica habrá que puntualizar que, la segunda tarea pendiente por implementar consiste en el reforzamiento de estos esquemas de participación ciudadana, buscar las adecuaciones legales y normativas que permitan su institucionalización, que con un conjunto de reglas claras y precisas se determinen los tiempos, alcances y limitaciones de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Ante una sociedad civil heterogénea, dispersa y con márgenes diagonalmente opuestos en torno a su preparación académica, resulta de vital importancia el acotar los alcances de su interacción, ya que no se puede omitir bajo ninguna circunstancia, que por la propia naturaleza de la administración pública existen tecnicismos que requieren para su comprensión y entendimiento un conocimiento especializado. Aunado a que existen asuntos que son de conocimiento restringido.

Si bien es cierto que existen algunos avances en torno a una incipiente interacción gobernantes y gobernados, como lo ejemplifican los esquemas de contraloría social, los comités de participación ciudadana y los comités ciudadanos de control y vigilancia, habrá que reconocer que éstos en su gran mayoría se deben al despertar y al avivamiento de algunos sectores de la sociedad civil, y otros en su mínima expresión, por iniciativas gubernamentales.

Los resultados o productos de esta segunda tarea pendiente por realizar, deben redundar en el establecimiento de esquemas claros de

interacción ciudadanos y gobernados, de estadios de participación en todas las fases de las políticas públicas, de una participación ciudadana constructiva e informada, que se le reconozca su derecho a ser parte de las decisiones gubernamentales desde su inicio y no en la fase evaluativa como lo señala la experiencia.

En la consolidación de esta segunda tarea pendiente por realizar, es fundamental eliminar de la argumentación inicial, que nuestra realidad y el contexto socio-político nos llevaría por experiencia histórica a la construcción de una falacia, de una utopía en la ampliación, limitación, equidad y alcances de la interacción gobierno-sociedad.

Aportemos, cada una de las partes interesadas en la construcción de ciudadanos virtuosos, que participan en la esfera pública, propiciemos que haya una transmutación de ciudadanos pasivos a ciudadanos informados, ilustrados y participativos.

Hagamos eco a las aportaciones de Robert Dahl [1998] plasmadas en su texto "La Democracia: una guía para los ciudadanos", la educación cívica es el desafío ciudadano, pero en su construcción no solo se requiere de educación escolarizada formal, sino de discusión, deliberación, debate, controversia pública y disponibilidad efectiva de la información fiable de otras instituciones de la sociedad libre; para que esta conjunción de elementos nos permita ser congruentes con uno de los principios básicos de los procesos democráticos, la comprensión ilustrada, por medio de la oportunidad efectiva de conocer las políticas públicas a implementar, las políticas alternativas y sus posibles consecuencias. En síntesis, hay que potencializar las capacidades de los ciudadanos, en esto consiste la segunda tarea.

La perspectiva política

Si bien esta perspectiva tiene un origen político, sería iluso pensar que es ajena a los intereses de la sociedad civil, por el simple hecho que el sistema republicano acuña como uno de sus ejes fundamentales la representación de los ciudadanos en los máximos órganos de deliberación nacional. Intentar argumentar sus efectos y limitaciones sesgarían de manera considerable el propósito del ensayo, razón de ello, sería interesante su abordamiento en un ejercicio similar al que nos ocupa.

En los últimos tiempos y en la retórica actual mucho se versa sobre la urgente necesidad de implementar un conjunto de reformas, de entre ellas, la reforma del Estado. La experiencia reciente señala que los regímenes democráticos son fuertes cuando también lo son sus instituciones, cuando su sistema político cuenta con poderes fuertes y en igualdad de circunstancias, cuando contienen sistemas de equilibrio y control en el ejercicio del poder.

En complemento a estos elementos que propician la fortaleza de los regímenes democráticos, su funcionalidad depende del establecimiento de mecanismos de incentivación al diálogo y a la negociación entre poderes públicos, del establecimiento de mecanismos de corresponsabilidad y cooperación que traiga consigo mejores leyes, mejores políticas públicas y mejores estadios de bienestar para los ciudadanos. En contraparte, son endebles, disfuncionales y amorfos cuando se carece de alguno de sus componentes.

La teoría republicana señala que uno de los principios básicos es el de la representación, del cual los ciudadanos esperarían que en estricto apego a este principio, la existencia de una mínima expresión esquemática de

rendición de cuentas por parte de su gobernantes, de una interacción con el estado o con su parte visible de éste, la administración pública en cualquiera de sus ámbitos.

De esta manera y aludiendo a la idea anterior, es oportuno el mencionar que un elemento de control y contrapeso político natural tanto en los sistemas presidenciales como en los parlamentarios, se ubica en la obligación de los jefes de Estado o de Gobierno de rendir informes ante los órganos de representación popular.

Por consiguiente la presentación de informes de gobierno en cualquiera de sus ámbitos constituyen un acto de transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública ante los ciudadanos, sin embargo, nuestro régimen constitucional establece un formato rígido para la presentación de los informes de gobierno, eliminando con ello la mínima posibilidad de establecer un diálogo abierto y de interacción, contrario a nuestra realidad política.

El centralismo administrativo y político han propiciado en nuestra vida republicana que, en el contexto nacional se circunscriba a que asista el Presidente de la República a la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo del Congreso a presentar un informe por escrito [Artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos], en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

En los contextos locales, su Constitución establece de manera genérica como una obligación de los gobernadores, presentar su informe de manera anual ante el pleno de su Legislatura; acotando el caso del Estado de México, la sección segunda de las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado señala en su artículo 77, fracción XVIII que

“Rendirá ante la Legislatura del Estado el cinco de septiembre de cada año, un informe del estado que guarde la administración pública”.

Por lo que respecta a los Ayuntamientos, también de manera genérica su Ley Orgánica Municipal respectiva, contiene la obligación del Presidente Municipal de informar en sesión solemne de Cabildo, del estado que guarde la administración pública. En la misma perspectiva de trasladar el ejemplo al caso mexiquense, la Ley Orgánica Municipal, señala en su artículo 17 que “El día primero de agosto de cada año, el Ayuntamiento se constituirá solemnemente en cabildo público, a efecto de que el Presidente Municipal informe por escrito acerca del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio. Dicho informe se publicará en la Gaceta Municipal”.

Por consiguiente, la tercera tarea pendiente por realizar consistiría en el diseño de estrategias para incorporar como un tema toral en la reforma del Estado la refundación, robustecimiento y actualización de las instituciones públicas, propiciando con ello, agilizar su funcionalidad en aras de adecuarlas a las nuevas circunstancias y de generar espacios de diálogo homogéneos, de colaboración y de respeto entre poderes; que permitan dar respuesta a una de las prioridades de la administración pública, el perfeccionamiento de los esquemas de rendición de cuentas y la transparencia en todas las acciones gubernamentales.

En complemento al reforzamiento de las instituciones públicas y del dinamismo que se les impregne, se tendrán que impulsar cambios sustanciales en los formatos a través de los cuales, los titulares del ejecutivo en cualquiera de sus ámbitos presenten sus informes de gobierno, la lógica y distintas voces señalan que este acto tiene que transformarse en un foro de diálogo serio, plural, tolerante y respetuoso

ante las instancias que por Ley están obligados a informar, pero más aún ante los ciudadanos. Deben de transformarse en un mecanismo que permita examinar posiciones, visiones, ideas y proyectos que redunden en una evaluación al desempeño de quienes representan al ejecutivo.

La autonomía de las Entidades de Fiscalización Superior: la urgente necesidad de establecerlo

Es común que el término autonomía se preste a la confusión en torno a su definición, con la intención de precisarlo aludiremos a lo que la Real Academia Española establece, nos dice que “Autonomía del Latín Autonomía, significa potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias regiones u otras entidades (naciones) para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios; y segundo, que es una condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie.

Sergio Antelo [2002] puntualiza que el vocablo Autonomía es un concepto muy amplio que puede ir desde una “Autonomi-INGA” hasta una “Autonomi-ANGA”.⁴ Algunos conciliadores con el centralismo colonial de Estado se conforman con la primera, pero hay otros que tampoco se conforman con la segunda. La primera se reduce a la transferencia de “algunas competencias” que impone a capricho el Estado central y la última hace uso del recurso de libre determinación y de su soberanía indelegable y más bien le “impone” al Estado un modelo de autonomía que es funcional a sus intereses económicos, culturales o políticos”.

En este sentido, es común que cuando nos referimos a la autonomía, la acotemos a la autonomía universitaria o municipal sin percatarnos

⁴ En el lenguaje Camba, INGA es diminutivo y ANGA es aumentativo.

que ninguna de ellas nos puede servir como paradigma de lo que debe ser una autonomía, ya que estas no gozan del prestigio necesario para convertirse en modelos a ser imitados o copiados, para promover la reforma del Estado.

Bajo esta lógica debemos precisar que la autonomía es un proceso que tiene diversos grados que oscilan a partir de una simple autonomía “limitada” en el marco de un Estado unitario adoptada por los regímenes republicanos y que puede concluir en la adopción de un derecho humano, es decir, como una opción individual que puede convertirse colectiva, lo que otros han denominado autonomía “suprema”.

Por eso afirmamos que, todo lo que implica no depender de nada ni de nadie, representa la forma más pura de la autonomía; en términos institucionales la autonomía debe satisfacer las necesidades vitales de la colectividad, representada en su forma pura por los ciudadanos de un Estado.

El dilema más grande de las sociedades antiguas o contemporáneas radica en la construcción de un eficiente sistema de organización política, respaldado en instituciones que satisfagan las necesidades sociales, dando cuenta de los pormenores de su actuar. Por ello, el impulso al establecimiento de regímenes democráticos en América Latina por parte de los organismos internacionales, trajo consigo la adopción de retos orientados a la Gobernanza Democrática o también conocida como buen gobierno; aún cuando el contexto histórico de estos países acusaban regímenes autoritarios, militares o presidenciales de partido hegemónico.

En el caso de nuestro país la adopción de este reto no ha sido fácil, sobre todo porque las últimas décadas fuimos gobernados por un

partido hegemónico con matices centralistas acendrados en un presidencialismo omnipotente apropiado de las instituciones públicas.

Al amparo de esta lógica y aludiendo a la teoría de juegos, el análisis institucional prevaleciente en el país señalaba que los gobernantes, -visualizados en su conjunto como uno de los jugadores- actuaban maximizando su bienestar personal, manifestando su naturaleza por alcanzar y preservar el poder, propiciando su abuso y eliminando el bien común. En todo momento su interés personal se contrapuso al colectivo y si no el actuar a favor del bien común hubiese tenido un castigo severo o alto, o incluso hubiese existido una recompensa por optar por el bienestar colectivo, entonces el jugador se hubiese decidido por éste. Lo que significa que la existencia de un castigo no funciona por sí misma; debió haber existido primero una vigilancia que permitiera identificar cuando el jugador incurrió en el desvío del poder, pero también debió haber existido un mecanismo que hiciera efectiva la penalización.

El ejercicio antes referido señala que la idoneidad de los candados y contrapesos, en los que los jugadores tienen incentivos para denunciar y castigar a otros. Luego entonces, otorgar una autonomía plena a las Entidades de Fiscalización Superior [EFS] como parte de las instituciones públicas que componen nuestra organización política y nuestra sociedad contemporánea, permitiría el otorgar los pesos y contrapesos naturales que incentiven la señalización, la denuncia y el castigo de las observaciones e inconsistencias encontradas en sus actos de fiscalización.

Un estudio reciente de la Universidad de Guadalajara [2005] sobre la cuenta Pública en México, donde establece que ninguna de las Entidades de Fiscalización Superior del país posee autonomía plena, en

términos de no depender de nadie su actuar, en la totalidad de los casos dependen de los Congresos Locales, las diferencias encontradas radican en los distintos grados de autonomía que les han sido otorgados.

El estudio en referencia distingue tres componentes en la autonomía otorgada: la gestión interna, el universo de trabajo y la determinación de responsabilidades y financiamiento directo de procedimientos sancionadores, llama poderosamente la atención que en la dependencia establecida por las legislaturas locales, su autonomía se acota en una gran mayoría de las EFS a la que respecta a las cuestiones técnicas y de gestión; que todas conducen su actuar mediante el establecimiento de un programa de trabajo previamente establecido; que en un número considerable desarrollan un trabajo de carácter técnico el cual es resuelto por los congresos, sesgando los hallazgos para darles un tratamiento político; y que de manera genérica los productos de sus revisiones redundan en informes, recomendaciones, pliegos observaciones y dictámenes.

El siguiente cuadro ilustra de manera clara el estatus legal al que están circunscritas las EFS del país:

Cuadro comparativo de las entidades de Fiscalización Superior del país, en torno a su autonomía y sus productos

ESTADO	AUTONOMÍA DE LAS E.F.S.			PRODUCTOS DE LAS E.F.S.
	Gestión Interna	Universo de Trabajo	Determinación de Responsabilidades	
A.S.F.	Autonomía Técnica y de Gestión sobre su organización interna.	Programas anuales de actividades.	Determina daños y prejuicios que afecten al Estado o en su patrimonio, puede fincar indemnizaciones y sanciones.	<ul style="list-style-type: none"> - Pliegos de observaciones. - Informe sobre el avance de gestión financiera. - Informe de resultados de la revisión y fiscalización de la cuenta pública.
Aguascalientes	Órgano Técnico, independiente y auxiliar del Congreso.	Autonomía para practicar visitas, inspecciones y auditorías en el domicilio legal de las entidades.	Informa al Congreso para que proceda, a través de la Comisión de vigilancia.	<ul style="list-style-type: none"> - Informes. - Observaciones. - Requerimientos.
Baja California	Autonomía de Gestión.	Programa anual de auditorías, visitas e inspecciones.	Informa al Congreso actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita.	<ul style="list-style-type: none"> - Informe de resultados. - Observaciones. - Requerimientos.
Baja California Sur	No autónoma, propone ante la Comisión su presupuesto anual.	Practicar auditorías, inspecciones y trabajos de investigación adicionales.	Todas las sanciones deberán de ser aprobadas por el Congreso del Estado y ejecutadas por el titular de la Comisión.	<ul style="list-style-type: none"> - Informe de resultados. - Observaciones. - Requerimientos.
Campeche	Autonomía Técnica y de Gestión sobre su organización interna.	Elaborar manuales de organización y procedimientos.	Presentar denuncias y querellas en términos del Código de Procedimiento Penales del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> - Informes. - Observaciones. - Requerimientos.

(continúa)

ESTADO	AUTONOMÍA DE LAS E.F.S.			PRODUCTOS DE LAS E.F.S.
	Gestión Interna	Universo de Trabajo	Determinación de Responsabilidades	
Coahuila de Zaragoza	Autónoma en lo concerniente al nombramiento de personal y mandos superiores.	Planea, organiza, dirige y controla la organización interna del trabajo de la dependencia.	Ejercita las acciones ante las autoridades competentes.	- Informes.
Colima	En el desempeño de sus funciones, la Contaduría estará bajo la vigilancia del Congreso del Estado, a través de la Comisión.	Ordena la práctica de visitas, inspecciones y auditorías.	Informa al Congreso para que proceda a través de la Comisión.	- Recomendaciones y observaciones. - Informes.
Chiapas	Autonomía, Presupuestaria, Técnica y de Gestión, en su funcionamiento y resoluciones.	Aprueba el programa anual de actividades así como el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones.	Presenta denuncias y querellas en términos de la legislación legal.	- Pliegos de observaciones. - Observaciones. - Informe de resultados.
Chihuahua	Autónoma, puede nombrar y remover al personal y expedir credenciales que serán signadas por el Presidente del Congreso.	Formular y ejecutar los programas de trabajo de la Contaduría General.	Promueve el fincamiento de responsabilidades.	- Informes previos. - Observaciones.

(continúa)

ESTADO	AUTONOMÍA DE LAS E.F.S.			PRODUCTOS DE LAS E.F.S.
	Gestión Interna	Universo de Trabajo	Determinación de Responsabilidades	
Distrito Federal	Capacidades de Gestión, pero no autonomía plena de su gestión interna.	Aprueba el Programa General de Auditorías de la Contaduría correspondiente a la Comisión de Vigilancia.	Propone ante la autoridad competente la sanción.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa General de Auditorías. - Informe previo de la revisión de la cuenta pública. - Informe de resultados de la revisión de la cuenta pública. - Opinión del informe de avance programático presupuestario. - Recomendaciones preventivas, dictámenes técnicos y pliegos de observaciones. - Dictamen de daños y prejuicios y estimaciones de responsabilidades.
Durango	Órgano técnico auxiliar dependiente del Congreso del Estado.	Aprobar el programa operativo anual de la entidad. Practicar visitas, auditorías e inspecciones.	Formular pliegos de observaciones para determinar daños y prejuicios que afecten a las haciendas públicas estatal, municipal y el patrimonio de las entidades.	<ul style="list-style-type: none"> - Informe de resultados. - Pliegos de observaciones. - Requerimientos.
Estado de México	No goza de completa gestión interna debido a que es la Comisión Inspectora la que determina la intervención de la Contaduría.	Las dependencias del Ejecutivo, los Municipios, los Organismos Auxiliares e Instituciones que administren fondos públicos deberán remitir a los auditores externos de la Contaduría.	Determinar responsabilidades, pero no las finca.	<ul style="list-style-type: none"> - Informes. - Observaciones. - Requerimientos. - Recomendaciones.

(continúa)

ESTADO	AUTONOMÍA DE LAS E.F.S.			PRODUCTOS DE LAS E.F.S.
	Gestión Interna	Universo de Trabajo	Determinación de Responsabilidades	
Guanajuato	Autonomía Técnica, de Gestión y Presupuestal.	Acordar y practicar auditorías conforme a su programa anual.	Dictaminar el informe de resultados, la probable responsabilidad y presentar denuncias o querellas ante las autoridades competentes.	- Informes.
Guerrero	Autonomía Financiera, Técnica y de Gestión.	Formular y ejecutar el programa anual de actividades de la auditoría general.	Determinar los daños y prejuicios que afecten al Estado y Municipios.	- Pliego de observaciones. - Dictamen técnico de opinión. - Requerimientos. - Informe de resultados.
Hidalgo	Depende exclusivamente del Congreso del Estado, la Gestión interna es limitada.	Ordenar visitas de carácter especial que estime necesarias.	Informar a la Comisión Inspector, siempre que sospechara del mal manejo para que disponga lo conducente.	-Censura de calificación. - Finiquitos de las cuentas revisadas y glosadas. - Pliego de observaciones. - Requerimientos conminatorios.
Jalisco	Autonomía Técnica y de Gestión.	Propone al Congreso por conducto de la Comisión de Inspección.	Presentar denuncias y querellas en términos de la legislación penal así como denuncias de juicio político después tienen que ser aprobadas por el pleno del Congreso.	- Pliegos de observaciones o recomendaciones. - Informe de avance de gestión financiera. - Dictamen final de auditoría (Informe final de la revisión de la cuenta pública). - Informe de la revisión de situaciones excepcionales.

(continúa)

ESTADO	AUTONOMÍA DE LAS E.F.S.			PRODUCTOS DE LAS E.F.S.
	Gestión Interna	Universo de Trabajo	Determinación de Responsabilidades	
Michoacán de Ocampo	Órgano técnico del Congreso del Estado.	Ordenar la práctica de visitas, auditorías e inspecciones técnicas.	Impone directamente las sanciones correspondientes.	<ul style="list-style-type: none"> - Pliegos de Observaciones. - Informe de resultados de la revisión y fiscalización de la cuenta pública.
Morelos	Autonomía Técnica, de Gestión y Presupuestaria.	Aprobar programa anual de auditorías, visitas e inspecciones.	Fincará directamente las indemnizaciones; e impondrá sanciones administrativas.	<ul style="list-style-type: none"> - Pliego de observaciones o recomendaciones. - Informe de avance de gestión financiera. - Dictamen final de auditoría (informe final de la revisión de la cuenta pública).
Nayarit	Nombrar y remover al personal del Órgano de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso.	Elaborar el Programa Operativo Anual del Órgano y ordenar auditorías, visitas e inspecciones a los sujetos fiscalizados.	Fincará de manera directa los procedimientos y sanciones pertinentes.	<ul style="list-style-type: none"> - Informes. - Observaciones.
Nuevo León	Presenta cualquier directriz de operación a la Comisión de Vigilancia.	Ordenar y practicar auditorías, visitas e inspecciones.	Fincará en representación del Congreso las responsabilidades.	<ul style="list-style-type: none"> - Informes. - Observaciones. - Requerimientos.
Oaxaca	Autonomía de Gestión.	Practicar auditorías y ejecutar programas de trabajo de la Contaduría.	Imponer las sanciones previstas previo acuerdo con la Comisión de Vigilancia.	<ul style="list-style-type: none"> - Informes. - Observaciones. - Requerimientos. - Finiquitos.
Puebla	Autonomía Técnica y de Gestión.	Ordenar por sí o por acuerdo de la Comisión la práctica de visitas, auditorías e inspecciones.	Para identificar y determinar responsabilidades previo acuerdo del Congreso.	<ul style="list-style-type: none"> - Informes. - Observaciones. - Requerimientos.

(continúa)

ESTADO	AUTONOMÍA DE LAS E.F.S.			PRODUCTOS DE LAS E.F.S.
	Gestión Interna	Universo de Trabajo	Determinación de Responsabilidades	
Querétaro de Arteaga	Autonomía de Gestión Interna.	Autonomía para practicar visitas, inspecciones y auditorías.	Promover a las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades.	- Informes. - Pliegos de observaciones. - Recomendaciones
Quintana Roo	Autonomía de Gestión.	Aprueba el programa anual de actividades y el de auditorías, visitas e inspecciones.	Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes.	- Informe de Resultados. - Pliego de observaciones.
San Luis Potosí	No autónoma, necesita la aprobación o revisión de la Comisión de Vigilancia.	El programa de trabajo deberá ser aprobado por el Congreso del Estado.	Fincar las responsabilidades resultantes de las irregularidades previa autorización del Congreso.	- Informes previos, parciales o finales. - Observaciones.
Sinaloa	No autónoma, ya que junto con la Comisión de Vigilancia deben establecer los criterios generales para el funcionamiento.	Elaborar y someter a la consideración de las Comisiones de Vigilancia y Glosa su programa anual de actividades.	Informar al Congreso del Estado a través de la Contaduría los casos que se deba solicitar a las autoridades competentes.	- Informes previos, parciales o finales. - Observaciones. - Requerimientos. - Finiquitos.
Sonora	Autonomía Interna plena.	Propone practica de visitas, inspecciones y auditorías a los órganos comprendidos en las cuentas públicas.	Promover previo acuerdo con el Congreso del Estado y ante las autoridades competentes.	- Informes. - Observaciones. - Requerimientos.
Tabasco	Autonomía Técnica y Gestión.	Programa anual de actividades, auditorías, visitas e inspecciones.	Presentar previa autorización al Congreso las denuncias y querellas penales a que haya lugar.	- Informes previos, parciales o finales. - Observaciones. - Requerimientos.

(continúa)

ESTADO	AUTONOMÍA DE LAS E.F.S.			PRODUCTOS DE LAS E.F.S.
	Gestión Interna	Universo de Trabajo	Determinación de Responsabilidades	
Tamaulipas	Autonomía Técnica, Presupuestal y de Gestión.	Programa anual de auditoría, la práctica de visitas, inspecciones o trabajos de investigación.	Ejercitar las acciones ante las autoridades competentes mediante instrucciones del pleno.	- Informes. - Observaciones. - Requerimientos.
Tlaxcala	Autonomía Técnica y de Gestión.	Programa anual de actividades, administrar los bienes, y celebrar convenios de coordinación y colaboración.	Fincar directamente responsabilidades sin tener que consultarlo antes con el Congreso y la Comisión.	- Informes. - Observaciones. - Requerimientos.
Veracruz	Autonomía Técnica, Presupuestaria y de Gestión.	Programa Operativo anual, práctica de visitas, auditorías, inspecciones.	Fincar directamente a los responsables de las irregularidades.	- Informes. - Observaciones.
Yucatán	Órgano Técnico del Congreso del Estado.	Formular y vigilar la ejecución de los programas de trabajo, ordenar las auditorías, visitas, inspecciones o revisiones.	Atribución indelegable para determinar las probables responsabilidades.	- Informes. - Pliego de observaciones.
Zacatecas	Autonomía Técnica y de Gestión.	Programa anual de actividades, auditorías, visitas e inspecciones.	Fincar directamente responsabilidades.	- Informe de resultados. - Observaciones. - Requerimientos.

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis y revisión del texto; "La Cuenta Pública en México: Evaluando el Laberinto Legal de la Fiscalización Superior"; Aimée Figueroa Neri, Compiladora y Directora, [2005]. Universidad de Guadalajara.

Tomando en consideración que las EFS del país presentan distintos grados de autonomía, la cuarta tarea pendiente de realizar consistiría en legislar en los ámbitos federal y estatal, para otorgarles autonomía

plena, no sólo en lo que respecta a lo presupuestal, a lo técnico y a la gestión, sino en lo que respecta a su dictaminación, a su facultamiento de interponer denuncias penales sin el visto bueno de los Congresos Locales, y sin el demérito de anteponer el aspecto político sobre el técnico.

Reflexiones finales

La construcción de la lógica y la racionalidad nos llevarían a suponer que en la medida en que avancemos en la realización de las tareas pendientes por realizar, podremos avanzar en el redimensionamiento de los esquemas de Rendición de Cuentas y de Fiscalización Superior en México, donde podríamos en el corto plazo agrupar los siguientes beneficios:

- Reconocimiento legal de las EFS, en torno a su actuación.
- Reconocimiento ciudadano y credibilidad en los esquemas de Rendición de Cuentas y de Fiscalización Superior.
- Congruencia con las políticas establecidas para los regímenes democráticos por parte de los organismos internacionales.
- Redimensionamiento de las instituciones públicas, de acorde a los que dictan las nuevas teorías de la administración pública.
- Equidad en los esquemas establecidos para la planeación, programación y evaluación de las actividades gubernamentales.

- Eliminación gradual de la corrupción y la impunidad.
- Programas y acciones gubernamentales congruentes con las necesidades sociales y presupuestamente eficaces y eficientes.
- Desempeño de la función pública apegada al marco normativo.
- Establecimiento de sanciones ejemplares para aquellos que mal versen los fondos públicos.
- Un sistema real y congruente de pesos y contrapesos, entre otros.

Bibliografía

Alcalá, España (2000), “La Fiscalización integral de la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias” Cámara de Cuentas de Andalucía/Disponible en: <http://ccuentas.es/informes/junta/informes/oe-04-01-Def.pdf>

Antelo Gutiérrez, Sergio (2002), “Los cruceños y su derecho de libre determinación”, España, Editorial Taurus.

Cunill Grau, Nuria (1995), “Las relaciones Estado-Sociedad: una búsqueda de nuevos sentidos” **Revista del CLAD Reforma y Democracia** Núm. 4, Julio, Venezuela.

Dahl, Robert (1999), “La democracia: una guía para los ciudadanos”, España, Editorial Taurus.

Escalante Gonzalbo, Fernando, (2002), “El modelo cívico y la moral pública”, Ciudadanos Imaginarios, México: El Colegio de México, cuarta impresión.

Figuroa Neri, Aimée (2005), **“La Cuenta Pública en México: evaluando el laberinto legal de la fiscalización Superior”** Compilación Universidad de Guadalajara.

Fleitman, Jack (1994), **“Evaluación Integral”**, México Mac Graw Hill.

López Araiza Orozco, Mario (1999), **“Auditoría al desempeño”** México: Instituto Nacional de Contadores Públicos A.C. / Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de la Federación.

PNUD (2001), **“Información sobre Desarrollo Urbano”**, disponible en: <http://Unda.org/hdr2001/spanish>

Przeworski, Adam (1998), **“Democracia y representación”**, en **Revista CLAD Reforma y Democracia** Núm. 10, Caracas Venezuela, disponible en <http://www.clad.org.ve>



Abstract

El artículo explica cómo los servicios públicos tienen un lugar central en los procesos de gobierno y cómo exigen de instrumentos normativos y de operación para garantizar la mejor administración de la sociedad, a partir de que las prácticas de gestión pública sean ordenadas y eficientes para que la vida comunitaria sea atendida con capacidad institucional, debido a que la población civil necesita que la calidad de vida sea un imperativo para desarrollarse en condiciones de higiene y salud que son ejes importantes para el desenvolvimiento integral de los gobernados, que son el motivo principal de las decisiones y acciones que sea adoptan al invocar el interés público.

Palabras clave: Administración pública, calidad de vida, gestión pública, gobernados y procedimientos.

Bases institucionales y operativas sobre la recolección de la basura en la Delegación Miipa Alta en el ejercicio 2006

Juan Pedro Vázquez Quesada*

The article explains how the services public have a central place in the government processes and how they demand of normative instruments and operation to guarantee the best administration of the society, from which the practices of public management are ordered and efficient so that the communitarian life is taken care of with institutional capacity, because the civil populace needs that the quality of life is an imperative to be developed in conditions of hygiene and health that are important axes for the integral unfolding of the governed ones, that are the main reason for the decisions and actions that are adopt when invoking the public interest.

Key words: Public administration, quality of life, public management, governed and procedures.

*Licenciado en Ciencias Políticas y Administración
Pública y consultor Administrativo y Gubernamental.*

Introducción

Es importante analizar las bases institucionales y operativas del procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura en la Delegación Milpa Alta durante el ejercicio 2006, ya que a través de su análisis es factible detectar diferentes problemas que implican obstáculos de orden técnico, humano e institucional en el desarrollo de la gestión pública, lo cual conduce a situaciones de estancamiento y lentitud.

Es importante el tema desde el momento en que se presentan problemas en la aplicación y el desarrollo de la gestión pública, pero sobre todo cuando se proponen soluciones para resolverlos, ya que estas circunstancias nutren determinados deberes de la dependencia y fortalecen la acción estatal.

En este sentido, el objetivo del presente artículo es demostrar que es posible contribuir al fortalecimiento de la responsabilidad de la Administración, ya que al tratar de mejorar la gestión pública con propuestas para superar los problemas detectados, se le fortalece y en consecuencia, se favorece a la propia sociedad.

Con el desarrollado de nuestro análisis se aportan determinados elementos que bien pueden fortificar la Administración pública delegacional, ya que con propuestas de solución a los problemas detectados, se trata de mejorar la calidad de su desempeño institucional en favor de la vida comunitaria de la demarcación.

Administración y gestión pública

Fundamento social de la Administración pública

Es en el siglo XIX cuando verdaderamente surge la Administración pública moderna, ya que estudiosos como Carlos Juan Bautista Bonnin y Lorenzo von Stein, proporcionan los argumentos que dan paso a la formación de la ciencia de la Administración; no obstante, tratadistas precedentes a estos virtuosos, de la importancia de Juan Enrique Von Justi, ya habían realizado aportaciones significativas en cuanto al origen y evolución de la Administración, situación que de cierta forma sirvió de plataforma para que Bonnin y Stein desarrollaran sus estudios.

Es así, que en Francia, en 1808, Bonnin publica su obra: “Principios de la Administración” en la que establece que la Administración pública es una consecuencia de la sociedad, tiene su origen en la propia naturaleza humana, se manifiesta en el momento mismo que surge la sociedad; inclusive, esta noción la presenta como uno de los principios de la Administración al señalar que: “El hombre nació para vivir en sociedad, y la sociedad tiene por fundamento su conservación y las relaciones con sus semejantes que son el elemento de la asociación política y la causa de su perpetuidad”.¹ En este sentido, Bonnin también precisa que alguien debe garantizar esas relaciones, propias del interés público.

Bonnin refiere que la Administración pública es la base del interés público y de la conservación de la sociedad, ya con que todas las acciones que ésta ejecuta, siempre son en favor de la sociedad; esta visión establece argumentos lógicos, debido a que al satisfacer las necesidades de la

¹ Carlos J. B. Bonnin, *Principios de Administración*, en revista de Administración Pública, p. 92.

sociedad, se fortalece el motivo por el que los individuos se relacionan socialmente, al tiempo que se mantiene y conserva esta sociedad, siendo el resultado del interés de todos sus integrantes, lo que lo vuelve un aspecto público, un aspecto del interés público.

La Administración pública Bonnin la define del modo siguiente: “es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”. Como ciencia, tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza; como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad, en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley y es activa como ejecución determinada. La ejecución de las leyes de interés general es su verdadera atribución”.² Bonnin fue el primero en aseverar que la Administración pública es una ciencia, expuso su naturaleza, misma que se basa en el principio de asociación de los individuos, esto es, la necesidad y dependencia que tienen los individuos por relacionarse entre sí para que socialmente alcancen sus objetivos comunes.

También define los principios que caracterizan a la Administración pública y que son: “1º Que la administración nació con la asociación o comunidad, 2º Que la conservación de esta es el principio de la administración. 3º Que la administración es el gobierno de la comunidad. 4º Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes de interés general”.³ Como puede apreciarse, al mencionar los principios se establece el fundamento de donde viene, qué es y lo que

² *Ibidem*, p. 93.

³ *Ibidem*, p. 97.

debe de hacer; es decir, la Administración es producto de la sociedad, es la acción del gobierno, la cual tiende a la preservación de la misma sociedad, que es el objetivo fundamental de la Administración.

En el último principio se plantea su carácter de acción social y su atribución de ejecutora de las leyes de interés general, expresa al mismo tiempo el objetivo de la Administración, ya que tal ejecución se torna como la acción misma del gobierno, la cual redundará en beneficio de los individuos de la comunidad, dado que les garantiza una mejor vida social.

Independientemente de que Bonnin establece que la Administración es la acción del gobierno, también establece una diferencia entre ésta y el gobierno, al afirmar que la Administración es la ejecutora de las leyes, en tanto que el gobierno lleva a cabo la vigilancia y evaluación de dicha ejecución.

Por otra parte, en Alemania, en 1865, Lorenzo Von Stein, publica su obra: "La teoría de la Administración", en la que asevera que la ciencia de la Administración debe señalar lo que el Estado debe hacer: "... deberá decir qué debe hacer este poderoso y vasto organismo que se llama Estado".⁴ Asimismo señala que la Administración es la actividad propia del Estado, afirmación que descansa precisamente en la definición conceptual que hace de la Administración en la que precisa: "esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado".⁵ Como puede apreciarse, Von Stein

⁴ Lorenzo Von Stein. *La scienza della pubblica amministrazione*, citada por Omar Guerrero, en *La Teoría de la Administración Pública*, p. 145.

⁵ Lorenzo Von Stein. *Monarquía y Movimiento Sociales*, citada por Omar Guerrero, *Op. cit.*, p. 139.

permanentemente hace referencia del Estado, argumentación que se comprende claramente al determinar que la misión de la Administración es hacer lo que el propio principio del Estado señala: lograr el desarrollo de la vida del individuo.

Al igual que Bonnin, Lorenzo Von Stein da la pauta para considerar que la Administración tiene su origen en la propia sociedad, toda vez que en el desarrollo de su trabajo, se expone de cierta forma que en la medida en que se presenta o logra el desarrollo de la vida de los individuos, se presenta a su vez el grado del desarrollo colectivo del Estado, por lo que la acción de éste, que es la Administración pública, debe tener por objeto el desarrollo de todos los asociados que dan forma al mismo Estado.

Puede afirmarse que la Administración pública se origina en la sociedad; tiene un carácter social y persigue fines sociales, ya que si entendemos que la Administración se refiere y es propia del Estado, entonces también comprenderemos que es propia de la sociedad, debido a que la misma concepción de Estado nos lleva a tal afirmación, toda vez que si éste es la organización política de la sociedad, y ésta tiende a la satisfacción de sus necesidades, de su desarrollo y de su conservación, quedará claro que la Administración al ser la acción del Estado, tiene como principio el mantener y desarrollar a la sociedad.

Esta aseveración se ratifica con el planteamiento del español José Posada de Herrera quien en 1843, publica su obra “Lecciones de Administración”, y en ella establece que: “La administración es la vida de la sociedad. Por ella obra, por ella se instruye, por ella piensa las leyes, por ella las ejecuta, por ella progresa, por ella entra en relación

con los pueblos extranjeros, por ella se organiza, por ella se defiende, por ella en fin provee á todas sus necesidades y peligros”.⁶ Inclusive el autor va más allá, al indicar que la Administración es: “...en una palabra, es la sociedad en acción...”.⁷

Con los planteamientos vertidos por los autores citados, los cuales dieron principio a la ciencia de la Administración y, por tanto, a la Administración pública moderna, se tienen los suficientes elementos para establecer que la misma tiene un fundamento social y, por tanto, una responsabilidad social.

La responsabilidad de la Administración pública

Uno de los principios de la Administración pública, de acuerdo al planteamiento de Bonnin, es la conservación de la sociedad; por lo tanto, es responsable del desarrollo y sostenimiento de la sociedad, responsabilidad que surge de la demanda social y las necesidades de los individuos que integran la sociedad, quienes a través del interés público, exigen la satisfacción de sus necesidades.

El papel de la Administración pública es de enorme relevancia, sobre todo cuando Stein afirma que: “...la idea más alta y noble de la Administración, su ideal, por decirlo así, se manifiesta en la tendencia del Estado a lograr, con la cooperación de sus fuerzas, así como las de la organización social, el desarrollo completo y perfecto del orden material y moral de la personalidad individual que concurren a formar”.⁸

⁶ José, Posada de Herrera, *Lecciones de Administración*, en revista de Administración Pública, p. 138.

⁷ *Ídem*.

⁸ Lorenzo Von Stein, *Op. cit.*, p. 147.

Esto es, que la Administración alcanza su plenitud en el momento en el que vuelve suyo el principio del Estado: es decir, en el momento en que busca alcanzar el desarrollo de los individuos.

Cabe señalar que Stein basa sus planteamientos de Administración pública sobre las aseveraciones del Estado que él sostiene, aspecto que consideramos todo un acierto del autor, al dar también la pauta para delimitar el objeto de estudio de nuestro análisis, el cual en ningún momento, pretende introducirse en un tema altamente complicado, como lo es el del Estado, pero si debe quedar claro, para comprender nítidamente el entorno de nuestro trabajo, que la Administración se refiere y es propia del Estado.

Ahora bien, al tener presente que la Administración pública persigue el fin del Estado, quedará claro que ésta es consecuencia de la organización política de la sociedad y, por lo tanto, se debe a la sociedad y trabaja para ella, por lo cual debe tener un conocimiento amplio de su entorno y realidad, con el propósito de considerar las tareas, las actividades y las prácticas administrativas que permitan dar solución a los problemas que enfrenta.

La Administración pública debe satisfacer las necesidades y demandas de los individuos que integran la sociedad; la de todos sus integrantes; sin distinción alguna, debe incluir a todos los individuos. José Posada de Herrera, establece que: "...la administración no solo debe cuidar del cuerpo social, debe cuidar asimismo de los derechos de los particulares, procurar que sean respetados, y sobre todo, que la propiedad y seguridad individual no sean invadidas, porque ellas son los mayores goces del individuo en sociedad..."⁹ Con lo anterior, bien

⁹ José, Posada de Herrera, *Op. cit.*, p. 170.

se puede manifestar que una de sus tareas es la de cuidar también los derechos de los particulares.

Adicionalmente, también tiene entre sus tareas: el fortalecer y perpetuar a la sociedad; el conservar e incrementar el poder y dominación del Estado; el ejecutar las acciones del gobierno para alcanzar sus fines; y el contribuir a que la Sociedad y el Estado se desarrollen ante la existencia de las nuevas realidades sociales.

En este marco, la Administración pública es indispensable para la vida social, porque día con día los problemas de la sociedad se multiplican, como consecuencia de la transformación normal del mundo, por lo que le corresponde poner en práctica sus tareas y actividades, estimando una serie de técnicas, habilidades y estrategias, que tienden a solucionar los problemas concretos de la sociedad, al tiempo que le permiten visualizar futuros problemas que deban atenderse.

La Administración también tiene una responsabilidad social para atender y satisfacer los intereses individuales y colectivos de quienes integran a la sociedad, a fin de perpetuarla y desarrollarla, por lo que tiene la responsabilidad de realizar funciones que tienden a mantener la paz y el orden público, garantizar la seguridad pública, asegurar el bienestar social, mejorar el nivel y calidad de vida, fomentar el desarrollo económica, otorgar servicios públicos de salud, prestar servicios públicos urbanos, entre otras.

Objeto de la Administración pública

La sociedad es la suma de las individualidades humanas; es la organización de los individuos, misma que se da con el propósito de

mantener y salvaguardar la integridad física y material de los individuos, así como de alcanzar determinados objetivos comunes, que de una forma individual no sería posible lograr.

En consecuencia, para Alejandro Oliván: “La Administración Pública o de la cosa pública tiene por objeto la satisfacción de las necesidades interiores de la sociedad, la vigilancia sobre sus intereses y el ordenado manejo de sus negocios en la intención del mejor estar de los asociados...”.¹⁰ Bajo este marco, la Administración Pública debe actuar para resolver problemas y necesidades de la sociedad.

Manuel Colmeiro señala: “El objeto, pues, de la administración son las necesidades materiales y morales de los pueblos: su fin satisfacerlas con la mayor amplitud...”.¹¹ Como puede apreciarse, se reitera que la Administración tiene como objetivo la satisfacción de las necesidades de la sociedad, propósito que ineludiblemente conlleva a determinar que la Administración pública resuelve problemas sociales, para así lograr la conservación y el fortalecimiento de la Sociedad y, en consecuencia, la del Estado.

Lo anterior, se expresa con claridad, ya que no se debe olvidar, como dice Lorenzo Von Stein, que la “actividad del Estado” es la “administración del Estado”, por lo que podemos inferir que esa actividad, que es propiamente la Administración pública, efectivamente tiende a la satisfacción y conservación de la sociedad, pero al mismo tiempo que se cumple tal fin, se fortalece el principio fundamental del Estado, el cual consiste en conservar, desarrollar y perpetuar a la sociedad, así como ampliar y mantener el poder y dominio del propio Estado.

¹⁰ Alejandro, Oliván, *Idea General de la Administración*, en revista de Administración Pública, p. 105.

¹¹ Manuel, Colmeiro, *De la Ciencia Administrativa*, en revista de Administración Pública, p. 180.

En este marco, la Administración pública se desenvuelve para resolver problemas y necesidades concretas de la sociedad, utilizando para ello las estructuras, los recursos y las normas del Estado; tal actuación deberá efectuarse con determinada habilidad, capacidad y destreza, lo cual es propio de la gestión pública, la cual se encarga de materializar su acción en la sociedad.

Naturaleza de la gestión pública

La gestión pública, en cuanto campo de estudio se fortalece desde la década de los setentas, caracterizándose a lo largo de su desarrollo, por experiencias, habilidades y herramientas para enfrentar y solucionar problemas concretos de la sociedad; además, tiene el propósito de mejorar las habilidades de los Administradores Públicos en cuanto a su quehacer diario.

De acuerdo con Barry Bozeman: “Los orígenes de la gestión pública quedan oscurecidos por el hecho de que esta disciplina es producto de la evolución institucional más que del desarrollo intelectual”.¹² Puede deducirse que su aparición es producto de la propia dinámica de la Administración pública, a la cual se le exige, cada vez más, soluciones inmediatas a los problemas concretos de la comunidad; esto es, la ciudadanía demanda acciones con más oportunidad y calidad que la beneficien y, sobre todo, exige cuentas claras de los Administradores.

El surgimiento de la gestión pública justifica en cierta forma la falta de un desarrollo teórico, pues como explica Enrique Cabrero Mendoza: “La naturaleza del origen de la gestión pública explica en parte las carencias

¹² Barry, Bozeman (coordinador), *La gestión pública su situación actual*, p. 37.

teóricas en su desarrollo; parecería que la disciplina se ha tenido que desarrollar más rápidamente en el seguimiento de la realidad, en el análisis de experiencias de gestión y el estudio de casos, que en la conceptualización y clasificación de categorías para la interpretación de dicha realidad”.¹³ Aspecto que conlleva a afirmar que una de sus características es la aplicación de habilidades y herramientas.

Sin embargo, se le puede definir como la actividad de la Administración pública, pues opera con las estructuras de ésta para cumplir fines, y algunos autores establecen que: “Gestión Pública ...es, un conjunto de reglas y decisiones dirigidas a incentivar y a coordinar acciones. Y es pública porque persigue metas colectivas y se desenvuelve en el marco de restricciones jurídico-políticas peculiares”.¹⁴

La gestión pública, conceptualmente es acción y práctica administrativa, en función de su medio ambiente y las circunstancias que de él se desprendan; por ello, debe considerarse como el medio a través del cual se utilizan los recursos, las estructuras, los procedimientos y las políticas de la Administración para atender las exigencias más complejas y diversas de la sociedad. En ella se presenta la noción de actividad y de lo social, por lo que puede decirse que ésta existe en función de la sociedad, es consecuencia de ella y debe atender y satisfacer las necesidades de ella.

¹³ Enrique, Cabrero Mendoza, *Estudio Introductorio*, en La gestión pública su situación actual, p. 24.

¹⁴ Emilio Albi, José Manuel González- Páramo y Guillem López Casanovas, *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*, p. 20.

Lo anterior, también se desprende de la percepción de José Manuel Canales Aliende: “La gestión pública actual es el fruto esencialmente de los cambios en el entorno y de las crisis y reorientación del Estado,...”.¹⁵ Por ello, debe tener capacidad de adaptación y flexibilidad, a fin de solucionar los problemas más impredecibles y fortuitos de la sociedad.

Para Ricardo Uvalle, “...la gestión pública se constituye en una veta que proporciona elementos que permiten fortalecer la responsabilidad de la Administración pública. Categorías como evaluación del desempeño, calidad de la gestión, control de los resultados, ciudadano-cliente, profesionalización de la burocracia civil, rendición de cuentas y capacidad de ejecución, entre otras, tienen como referente el espacio activo de los ciudadanos y con ello la gestión pública se erige en una gran veta para situar, en una dimensión amplia y factual, el significado contemporáneo de la acción estatal”.¹⁶ Este planteamiento, permite afirmar que también establece categorías para evaluar a la Administración y a los servidores públicos, pero fundamentalmente, a través de su acción, nutre la responsabilidad de éstos.

Es importante señalar que la gestión pública es la parte de la Administración pública, que busca: “...encontrar desde un principio la satisfacción de las demandas de la sociedad desde una perspectiva radicalmente práctica, orientada a los problemas concretos, bajo una actitud estratégica...”.¹⁷

Puede afirmarse que la gestión pública es la actividad de la Administración pública que determina y aplica el cómo y el qué hacer,

¹⁵ José Manuel, Canales Aliende, *Lecciones de administración y de gestión pública*, p. 125.

¹⁶ Ricardo, Uvalle Berrones, *Condiciones, tiempos y procesos de la reforma del Estado mexicano*, en revista de Administración Pública, p. 91.

¹⁷ Barry, Bozeman, *Todas las Organizaciones son Públicas*, p. 13.

en favor de la sociedad, empleando a la vez, técnicas y habilidades que permiten el cumplimiento de los objetivos y metas; por tal motivo, y con la intención de materializar las acciones correspondientes, es imprescindible el tener las organizaciones, las estructuras, las normas, instituciones, procedimientos y sistemas que contribuyan al logro de los objetivos.

No se debe perder de vista, que la aplicación y utilización que hace la gestión pública, de ese tipo de instrumentos, en el ejercicio de sus acciones, es para y debe ser la satisfacción de las necesidades de la sociedad, la atención de las demandas ciudadanas.

Objetivo de la gestión pública

La gestión pública alude al cómo y el qué hacer, relacionado con la acción administrativa. “Lo que llamamos gestión pública se ha enfocado en dos cosas: los “cómo” o técnicas de eficiencia gestional en el contexto del sector público, y los “porqués y qués” o premisas de valor y prácticas habituales que componen el contexto del sector público”.¹⁸

Aludir a la gestión pública implica referirse a las capacidades, habilidades y destrezas que debe tener el servidor público para ejecutar acciones en favor de la comunidad, por ejemplo: para cambiar una lámpara de alumbrado público, para llevar a cabo un proceso de licitación pública, para otorgar una licencia de construcción o para proporcionar mantenimiento a parques y jardines son acciones que

¹⁸ Bruce Perlam, *Algunas lecciones en gestión pública comparativa*, en revista de Administración Pública, p. 230.

impactan directamente en la solución de la demanda ciudadana, en la solución de problemas concretos de la comunidad.

Es decir, se ocupa de la aplicación de acciones de los servidores públicos a través de la práctica y la operación de las habilidades de estos, las cuales tienden a la satisfacción de la demanda y necesidades de la sociedad, pero siempre bajo el uso racional de todos aquellos elementos (estructuras, normas, procedimientos y sistemas) de que dispone y que permiten el contacto directo con la comunidad.

Así también es útil, dado que al tener nexo con la sociedad, se tiene un panorama claro del entorno, aspecto que permite valorar resultados, para confirmar o realizar ajustes inmediatos en las tareas y responsabilidades de las organizaciones y de los propios servidores públicos.

“La gestión pública –lo público es lo distintivo- se refiere a un patrón de medición, evaluación y calificación que tiene indicadores fehacientes para que las tareas de la administración pública sean comprendidas en el significado de la racionalidad heurística, esto es, en la racionalidad que toma en cuenta la importancia del público ciudadano, de los grupos organizados y de las aportaciones que pueden realizar a favor del interés público”.¹⁹

Por tanto, la gestión pública debe incluir aspectos de evaluación que promuevan los valores de eficacia y eficiencia en las acciones administrativas y operativas, pero siempre considerando que estos aspectos tengan beneficios para la sociedad. “Es necesario, pues, dotarse de indicadores de eficacia y eficiencia que sirvan para el

¹⁹ Ricardo, Uvalle Berrones, *Op. cit.*, p. 107.

adecuado cumplimiento de la responsabilidad y de la legalidad que caracterizan a la actuación pública”.²⁰

En suma, tiene como objetivo mejorar el quehacer cotidiano de la Administración pública, mediante la aplicación hábil de los instrumentos que dispone para dar cumplimiento a los programas y proyectos definidos, mismos que tienden a la satisfacción de las necesidades sociales.

Visión socio-demográfica de la Delegación Milpa Alta

Contexto

La Delegación Milpa Alta es un órgano político-administrativo desconcentrado de la Administración pública del Distrito Federal, el cual se ubica en una de las demarcaciones territoriales en que se encuentra dividido el Distrito Federal; esta afirmación se fundamenta con lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo segundo, párrafo tercero, que a la letra dice: “En las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal”.

²⁰ Joseph María, Guinarti Solá, *Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*, en revista de Administración Pública, p. 315.

La definición de la Delegación Milpa Alta se hace considerando la óptica organizacional y funcional del Gobierno del Distrito Federal, así como la organización propia de su Administración pública de acuerdo a lo que establece, en este rubro, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública y el reglamento de ésta.

En este sentido, se puede afirmar que la Delegación Milpa Alta es un órgano político-administrativo porque en él se presenta la interrelación de individuos para alcanzar metas, así como un conjunto de acciones individuales y colectivas para la consecución de objetivos y, sobre todo, porque existen actividades propias de gobierno, acciones internas de la dependencia; es decir, un conjunto de acciones que permiten ordenar y organizar a la Delegación, al tiempo que la orientan a la búsqueda de metas y objetivos inherentes de la Administración pública.

También puede manifestarse que la Delegación Milpa Alta es un órgano desconcentrado del Gobierno del Distrito Federal, porque es la forma en que éste último se organiza, y a través de esa organización administrativa se transmiten las funciones y atribuciones que tiene, las cuales se delegan mediante un marco normativo, mismo que delimita todas las acciones de la Delegación Milpa Alta.

A través de la Delegación Milpa Alta, la Administración pública del Distrito Federal presta servicios y ejecuta acciones en determinado lugar de su territorio, cuyo fin es acercar el propio servicio a las comunidades de ese lugar y descongestionar así, la sede central de la Administración. Por tanto, la Delegación Milpa Alta es parte de la Administración Central del Distrito Federal y es parte de la desconcentración administrativa de ésta; sus atribuciones se ejercen de manera local, sujetas al poder jerárquico del centro.

Las consideraciones formuladas pueden fortalecerse a través de la definición siguiente: "...se considera como desconcentración administrativa a la creación y fortalecimiento de órganos desconcentrados, jerárquicamente subordinados al órgano central, con facultades específicas y autonomía técnica y financiera para resolver asuntos sobre materias y/o el ámbito territorial que se determine en cada caso, mediante un acto legislativo plasmado en una ley o un reglamento".²¹ Este planteamiento, permite observar lo que es un órgano desconcentrado, únicamente valdría precisar que éstos carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Esta forma de organización permite tener mayores responsabilidades a los servidores públicos, así como contar con los recursos públicos necesarios, a fin de tener la capacidad de respuesta inmediata a las necesidades y demandas de la comunidad, evitándole a ésta molestos y costosos desplazamientos a las áreas centrales y acercándoles al gobierno.

Territorio y población

De acuerdo a lo que se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el territorio del Distrito Federal se divide en dieciséis demarcaciones territoriales y una de esas es Milpa Alta, la cual se localiza al sureste del Distrito federal. "Respecto a su situación limítrofe, tenemos que al Norte colinda con las Delegaciones de Xochimilco y Tláhuac; al Este con los municipios de Chalco, Tenango del Aire y Juchitepec del Estado de México; al Oeste con las Delegaciones de Tlalpan y Xochimilco y al Sur con el Estado de Morelos".²²

²¹ Elena, Jeannette Dávila, *La desconcentración política y la desconcentración administrativa. Base del desarrollo nacional*, en revista de Administración Pública, p. 18.

²² Manual Administrativo, Delegación Milpa Alta, p.3.

La Delegación Milpa Alta tiene una superficie de 286.05 kilómetros cuadrados, lo cual corresponde al 19.2% del total de la superficie del Distrito Federal, ubicándola como la segunda Delegación más grande del Distrito Federal, sólo atrás de la Delegación Tlalpan, la cual se sitúa como la más extensa en cuanto a territorio se refiera. La Delegación Milpa Alta se integra por un territorio fundamentalmente rural, en el que todavía predominan zonas de bosques y cultivo.

El cultivo del nopal y la producción de mole, destaca en esta Delegación, así como el cultivo de diversas verduras y legumbres. “Existe un claro interés porque el desarrollo económico esté basado en un proceso integral desde la siembra, cosecha, distribución y comercialización, y que además puedan los milpantenses seguir haciendo una explotación racional de su suelo, de sus bosques y de su capacidad para transformar los productos”.²³

De acuerdo al II Censo de Población y Vivienda 2005 realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la Delegación Milpa Alta tiene 115,895 habitantes, lo que representa el 1.33%, con respecto al total del Distrito Federal, que asciende a 8'720,916 habitantes, siendo la Delegación con el menor número de habitantes; presenta una densidad poblacional de 405 habitantes por kilómetro cuadrado, los cuales se distribuyen en los 12 pueblos y los 29 barrios que se localizan dentro de la demarcación.

Es importante señalar que los habitantes de la Delegación Milpa Alta conservan múltiples tradiciones y de acuerdo a las características de su territorio, permiten denominar a la Delegación como “La Provincia del Distrito Federal”, lo cual queda claro cuando se establece que: “Se llama provincia, porque sus profundas raíces indígenas se conservan

²³ *Loc. cit.*

entre sus habitantes, quienes las rescatan y viven de manera cotidiana en la práctica de costumbres y tradiciones que se manifiestan en los más diversos aspectos de su actuar, en sus numerosas fiestas, en el uso de su lengua nativa náhuatl, sus costumbres culinarias, la organización de lo que fueran los calpullis y ahora son barrios, su tradición de mayordomías, su profunda religiosidad pero, sobre todo, en la práctica y arraigo de una escala de valores distinta a la del resto del Distrito Federal”.²⁴

La mezcla de esos elementos y las características en cuanto a su población y territorio, provocan que el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Delegación, aplique sus atribuciones para llevar a cabo acciones tendientes a la prestación de servicios públicos, de seguridad pública, de obras públicas, de desarrollo económico, de desarrollo social y cultural, entre otras; mismas que conducen a la satisfacción de las demandas de la comunidad delegacional.

Atribuciones y estructura orgánica

Todas las atribuciones que tiene la Delegación Milpa Alta se desprenden de diversas disposiciones normativas, mismas que abarcan diversas materias; pero, sin lugar a dudas, es en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, donde se reconoce expresamente las atribuciones de las delegaciones y los jefes delegacionales.

En tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se enuncia cada una de las atribuciones que corresponden a los Jefes Delegacionales, pero es en el Reglamento Interior de la propia Ley, donde se hace referencia de forma explícita a la Delegación Milpa

²⁴ *Loc. cit.*

Alta; en este ordenamiento se describen las atribuciones de las siete Direcciones Generales que integran a la Delegación.

Las Direcciones que refiere el Reglamento Interior son: la Dirección General Jurídica y de Gobierno, la Dirección General de Administración, la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, la Dirección General de Servicios Urbanos, la Dirección General de Desarrollo Social, la Dirección General de Desarrollo Delegacional y la Dirección General de Ecología.

En este orden de ideas, el Reglamento Interior establece las atribuciones de la Delegación, las cuales son numerosas y abarcan una amplia gama de materias, pero en cuanto a la adquisición de bienes y servicios pueden sintetizarse así: “Fijar, de acuerdo a las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, las estrategias para formular el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, así como coordinar su aplicación; Convocar y dirigir, de conformidad con la normatividad aplicable, los concursos de proveedores y de contratistas para la adquisición de bienes y servicios; Autorizar previo acuerdo con el titular del órgano político-administrativo, la adquisición de bienes, contratación de servicios y arrendamientos de bienes inmuebles, observando al efecto las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables”.²⁵

Por lo que respecta al servicio de recolección de basura se pueden resumir así: “Prestar los servicios de limpia en sus etapas de barrido de áreas comunes, vialidades y demás vías públicas, así como de recolección de residuos sólidos de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas que emita la dependencia competente”.²⁶

²⁵ Artículo 125 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

²⁶ Artículo 127, *Op. cit.*

Por otra parte, el Manual Administrativo de la Delegación registra 134 unidades orgánicas o cargos, las cuales van desde la propia oficina del Jefe Delegacional, pasando por la Secretaría Particular, las Direcciones Generales y de Área, Coordinaciones y Subdirecciones, hasta llegar a las Jefaturas de Unidad Departamental, los Líderes Coordinadores de Proyectos y Enlaces.

Por tanto, la Delegación Milpa Alta, cuenta con 1 Jefatura Delegacional, 7 Direcciones Generales, 1 Secretaria Particular, 11 Direcciones de Área, 3 Coordinaciones de Asesores, 9 Coordinaciones, 20 Subdirecciones, 56 Jefaturas de Unidad Departamental, 14 Líderes Coordinadores de Proyectos y 12 Enlaces, unidades orgánicas que se presentan y describen en el Manual Administrativo Delegacional, mismo que señala las atribuciones, objetivos y funciones de cada una de ellas.

Programas de gobierno

La Delegación Milpa Alta, para el ejercicio y aplicación de sus atribuciones, tiene como prioridad atender a la comunidad de su jurisdicción a través de los siguientes programas: “Protección Civil; Administración Pública; Fomento y Desarrollo de la Educación y el Deporte; Cultura y Esparcimiento; Servicios de Salud; Protección Social; Promoción, Fomento y Regularización de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicio; Producción y Fomento de la Actividad Agrícola, Forestal y Pecuaria; Infraestructura Ecológica, de Transporte y Urbanización; Fomento y Apoyo a los Asentamientos Humanos; Agua Potable; Drenaje y Tratamiento de Aguas Negras; Regulación y Prevención de la Contaminación y Preservación de los Recursos Naturales; y Regulación del Transporte Urbano”.²⁷

²⁷ Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2006, p.11.

Es conveniente indicar que los programas de la Delegación se caracterizan por llevar a cabo las acciones más diversas, las cuales expresan las prácticas habituales: el qué hacer.

El Programa de Protección Civil se caracteriza por realizar acciones de prevención y auxilio en casos de alto riesgo, siniestros o desastres; en tanto, que el Programa de Fomento y Desarrollo de la Educación y el Deporte, tiene como objetivo aplicar acciones que tienden a promover la educación y el deporte entre niños y jóvenes, principalmente.²⁸

Respecto al Programa de Cultura y Esparcimiento, su especificidad consiste en otorgar los medios y espacios necesarios a la población, para contribuir en su desarrollo integral, dado que la cultura y el entretenimiento propician una mejor calidad de vida; por lo que respecta al Programa de Servicios de Salud, tiene entre sus prioridades otorgar a la población el acceso a la atención médica básica.²⁹

El Programa de Protección Social se destaca por otorgar asistencia social a la población más vulnerable, de ahí que se efectúen acciones como proporcionar servicios funerarios gratuitos o canalizar a las instancias correspondientes a personas en situación de calle, alcoholismo y drogadicción. Respecto al Programa de Promoción, Fomento y Regulación de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios, persigue otorgar facilidades, así como la infraestructura necesaria para el abasto, la comercialización y prestación de servicios que desarrolla la comunidad en la Delegación.³⁰

²⁸ Ver Primer Informe de Gobierno, Delegación Milpa Alta, 2004.

²⁹ *Ídem.*

³⁰ *Ídem.*

En cuanto al Programa de Producción y Fomento de la Actividad Agrícola, Forestal y Pecuaria, tiene como prioridad impulsar y apoyar todas las actividades agropecuarias y forestales que lleva a cabo la comunidad.

Asimismo el Programa de Infraestructura Ecológica, de Transporte y Urbanización, es el de mayor reclamo de la población, dado el crecimiento demográfico y en consecuencia la expansión de asentamientos humanos demandan servicios básicos de infraestructura y equipamiento, como la construcción de vialidades, ampliación y mantenimiento de la carpeta asfáltica, electrificación, conservación y mantenimiento de parques y jardines, entre otros.³¹

En relación al Programa de Fomento y Apoyo a los Asentamientos Humanos permite otorgar espacios en los que la ciudadanía acude a realizar las gestiones de cualquier índole, por lo que es imprescindible dar mantenimiento constante a los edificios públicos administrativos de la demarcación, al tiempo que se efectúan tareas para coadyuvar, con otras instancias de gobierno, sobre uso y cuidado del suelo, tenencia de la tierra, asentamientos humanos y propiedad comunal.³²

Respecto a los Programas de Agua Potable y de Drenaje y Tratamiento de Aguas Negras reviste gran importancia, ya que el suministrar el vital líquido a la población, así como contribuir al desalojo de aguas residuales y pluviales, conduce a la puesta en marcha de acciones como: construir y mantener la red secundaria de agua potable; repartir agua potable en pipas; construir y mantener la red secundaria de drenaje; desazolvar causes, ríos, canales y barrancas.³³

³¹ *Ídem.*

³² *Ídem.*

³³ *Ídem.*

En otro orden de ideas, el Programa de Regulación y Prevención de la Contaminación y Preservación de los Recursos Naturales permite la conservación y mejoramiento del medio ambiente, para ello se ponen en práctica tareas como: la recolección de basura en sus diferentes modalidades; prevenir y controlar incendios forestales; operar planta de composta; erradicar tiraderos clandestinos; restituir y reestructurar el arbolado urbano; preservar la flora y fauna de la demarcación; y promover y difundir la cultura ecológica.³⁴

Al Programa de Regulación del Transporte Urbano le corresponde diseñar programas de transporte y vialidad, así como brindar servicios relacionados con el control vehicular y la expedición de licencias para conducir.

Por último, y con el propósito de destacar su importancia, el Programa de Administración Pública agrupa todas las acciones administrativas que comprenden, desde la expedición de un trámite, hasta el manejo oportuno, eficaz y eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros, así como la realización de acciones que permiten la coordinación, ejecución y control de las tareas técnicas y de operación que llevan a cabo las unidades orgánicas correspondientes.

Todos los programas mencionados responden a demandas sociales y, a través de su aplicación, se persigue la satisfacción de los intereses individuales y colectivos de quienes integran la comunidad milpaltense, además de que se encuentran integrados por acciones propias de gobierno, mismas que los orientan a la búsqueda de metas y objetivos inherentes de la Administración pública y encaminadas a conservar, desarrollar y perpetuar a la comunidad, así como a mantener y acrecentar el poder del propio gobierno.

³⁴ *Idem.*

Procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura

Ámbito Institucional

El procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura, es el instrumento de información mediante el que se establece la descripción detallada de las operaciones que deben seguirse para efectuar la compra de un vehículo recolector de basura.

Toda adquisición de vehículos requiere de autorizaciones adicionales a cualquier otro tipo de bien, ya que se les considera bienes restringidos de acuerdo a medidas de racionalidad y austeridad; inclusive el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2006, así lo determina en su artículo 43, al establecer que los “vehículos terrestres”, entre otros, son bienes restringidos, por lo que su adquisición requiere de autorización previa del Jefe Delegacional.

La Delegación Milpa Alta, a través de su Dirección General de Administración, tiene la responsabilidad de llevar a cabo el cumplimiento del procedimiento en cuestión, el cual no es sólo un asunto administrativo o conjunto de acciones internas de la Dependencia, sino un medio de atención a los problemas concretos de la población de la demarcación.

Para tal fin, y en específico para la adquisición de los vehículos recolectores de basura, la Dirección General de Administración, por medio de su Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales, así como de su Subdirección de Recursos Materiales y de sus Jefaturas de Unidad Departamental de Adquisiciones y de Almacenes, son las áreas directamente responsables de la aplicación y desarrollo de dicho procedimiento.

La Dirección General de Servicios Urbanos como área solicitante de la adquisición referida, también participa en el desarrollo del procedimiento, al igual que la Unidad Departamental de Programación y Presupuesto y la Unidad Departamental de Contabilidad y Caja, lo que va incrementando considerablemente la injerencia de las áreas que participan en la operación y desarrollo del procedimiento.

Aunado a lo anterior, existe interacción permanente con otras Dependencias del Gobierno del Distrito Federal, como la Oficialía Mayor, la Secretaría de Finanzas y la Contraloría General, con quienes se mantiene una relación estrecha, en cuanto a los límites y autorizaciones de carácter financiero, normativo y de operación que éstas determinan.

Puede apreciarse que son numerosas las unidades orgánicas que participan durante la operación y el desarrollo del procedimiento que nos ocupa, originando con ello abundantes acciones, que propician letargo en la consecución de la adquisición y, por consiguiente, en la prestación de los servicios de recolección de basura.

Existe también un órgano colegiado que emite su opinión y autorización respecto al proceso de adquisición, el cual se denomina Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios de la Delegación del Gobierno del Distrito Federal en Milpa Alta, y se integra por un presidente, que es el Jefe Delegacional, un secretario ejecutivo, cuyo cargo tiene el Director General de Administración y, un secretario técnico, representado por el Director de Recursos Materiales y Servicios Generales, así como un grupo de vocales y asesores, mismos que representan a cada una de las Direcciones Generales.

El proveedor también participa en el procedimiento de adquisición, con la adjudicación y formalización de un contrato de adquisición de

vehículos y puede en un momento dado, realizar acciones que redundan en operaciones que llevan al letargo del procedimiento.

Es sobre este ambiente, en el que se desenvuelve el procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura, mismo que debe ser operado e instrumentado directamente por la Subdirección de Recursos Materiales, área en la que deben emplearse una serie de habilidades y destrezas para alcanzar el objetivo del procedimiento.

Base legal del procedimiento

La Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal establece las bases y regula las acciones relativas a las adquisiciones que se efectúan en la Delegación, también dispone que pueden realizarse adquisiciones mediante tres modalidades: la licitación pública, invitación restringida a cuando menos tres proveedores y adjudicación directa.

Además de la Ley citada, el procedimiento de adquisiciones se respalda en los instrumentos normativos siguientes: Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el Reglamento de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Circular Uno Bis en Materia de Administración de Recursos 2006.

Es oportuno precisar que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público como su Reglamento, únicamente se consideran y aplican cuando la adquisición se realiza con recursos financieros de carácter federal y no para los de carácter local o que genera el propio Gobierno del Distrito Federal. Cabe señalar que la adquisición de vehículos que efectuó la Delegación en este ejercicio, se

llevó a cabo con recursos federales y a través de un procedimiento de licitación pública.

Adicionalmente se incluye el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2006, el Código Financiero y el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Delegacional, los cuales se presentan como instrumentos que, independientemente de su función normativa, orientan al cumplimiento de las metas y actividades institucionales.

En tal sentido, el procedimiento para la adquisición de vehículos se inscribe dentro de la bases jurídicas-administrativas referidas, mismas que regulan y determinan el quehacer de la Delegacional, en torno a la planeación, instrumentación, contratación y control de las adquisiciones, gestión cuyo destino es la atención de los requerimientos de las áreas operativas, y al mismo tiempo, tendiente al apoyo en la solución de los problemas concretos que enfrenta la población de Milpa Alta.

Este marco institucional especifica los límites y restricciones que los servidores públicos deben observar para la operación del procedimiento; algunos autores establecen que: "...cualquier organización se desenvuelve en un contexto externo de reglas políticas, sociales y jurídicas, que definen lo que podemos llamar marco o ambiente institucional."³⁵ Douglass C. North, establece que: "Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana".³⁶

³⁵ Emilio Albi, José Manuel González-Páramo y Guillem López Casanovas, *Op. cit.*, p. 24.

³⁶ Douglass C., North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, p. 13.

En este orden, la Delegación aplica reglas y disposiciones que rigen las acciones de los servidores públicos, las cuales delimitan el quehacer cotidiano de éstos, por lo que podemos denominarlas como la estructura institucional, que limita en cuanto a lo que se prohíbe hacer y lo que se debe hacer.

Procedimiento en el Manual Administrativo

Es conveniente establecer que el procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura no se enuncia como tal en el Manual Administrativo de la Delegación Milpa Alta; sin embargo, éste se aplica y opera en relación con la descripción que se tiene del “Procedimiento de Adjudicación Mediante Licitación Pública Nacional o Internacional” (ver pág.1 de anexo), ya que en el Manual Administrativo solamente se consideran tres tipos de procedimiento para adquirir bienes, el citado y el “Procedimiento de Adjudicación Directa de Bienes y/o Servicios con Contrato”, así como el “Procedimiento de Adjudicación Mediante Invitación Restringida a Cuando Menos Tres Proveedores”.

Es conveniente señalar que para el análisis que nos ocupa, solo abordaremos el procedimiento de adquisición bajo la modalidad de licitación pública, por lo tanto del Manual Administrativo se presenta únicamente el referido procedimiento.

En este sentido, el “Procedimiento de Adjudicación Mediante Licitación Pública Nacional o Internacional”, se integra de 17 operaciones (ver pág.2 de anexo), las cuales en su gran mayoría hacen referencia a preceptos establecidos en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

El objetivo del procedimiento es adjudicar, mediante el proceso de licitación pública, la adquisición de vehículos de recolección de basura, al proveedor que presente la oferta técnica y económica más favorable para la Delegación, y así contribuir en el cumplimiento de las metas establecidas en el programa de Regulación y Prevención de la Contaminación y Preservación de los Recursos Naturales de la demarcación, en el que se inscriben las acciones de recolección de basura.

En el procedimiento se identifican las políticas o normas de operación que deben considerarse en la aplicación de éste, mismas que establecen: “Para Adjudicar Mediante Licitación Pública Nacional o Internacional, deberá presentarse ante el Subcomité de Adquisiciones respectivo para informar del procedimiento”.³⁷ Asimismo indica que: “El expediente de cada Adjudicación Mediante Licitación Pública Nacional o Internacional, deberá contener como mínimo: Requisición y/o solicitud de servicio, Contrato, Autorización del Subcomité, Publicaciones, Contenido de los sobres de cada proveedor participante, Dictamen, Actas, Entrada de Almacén y Facturas”.³⁸

Es conveniente apuntar que en la práctica actual no se presenta ante el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Delegacional, la autorización para llevar a cabo procesos de licitación pública, toda vez que las disposiciones vigentes no lo instruyen, por lo que se vuelve ociosa la descripción de las políticas citadas anteriormente.

Asimismo, en la parte de descripción de la actividad del procedimiento se indica en la operación número dos, que se: “Integra caso en carpeta

³⁷ Procedimiento de Adjudicación Mediante Licitación Pública Nacional o Internacional, p.p. 1 de 6.

³⁸ *Ídem.*

y lo presenta ante el subcomité de Adquisiciones y Arrendamientos para informar del procedimiento”.³⁹ y en la operación número cinco, se establece que: “Convoca con oficio al evento de Revisión de Bases, donde invita a Contraloría Interna, a...y realizan las correcciones pertinentes”.⁴⁰ Lo que en la práctica no se lleva a cabo, ya que en ninguno de los ordenamientos que regulan las acciones en torno a los procesos de adquisiciones, establece este tipo de operaciones.

Lo anterior no puede calificarse como una omisión, pues quienes aplican el procedimiento, lo desarrollan con apego a la normatividad aplicable, aunque no de acuerdo a cada una de las operaciones descritas en el propio procedimiento; por ello, la descripción de cada operación debe modificarse, conforme a las acciones que los servidores públicos ejecutan cotidianamente, lo cual permitirá establecer congruencia entre lo que se hace y lo que se describe en el procedimiento.

Análisis del procedimiento

En este apartado se identificarán los problemas que afectan el desarrollo del procedimiento, los cuales tienden a estimular el letargo en sus operaciones y producir resultados con poca oportunidad, en cuanto a la atención de las necesidades y demandas de la comunidad. En este sentido, a continuación se analizarán los problemas que afectan el mejor cumplimiento del procedimiento de adquisición de vehículos y que son:

³⁹ *Ibidem*, p.p. 2 de 6.

⁴⁰ *Ídem*.

Incongruencias

Una situación de incongruencia se observa cuando en las bases de la licitación pública para la adquisición de vehículos, se establece como requisito para participar la presentación de un escrito en la que se manifieste, bajo protesta de decir verdad, que se ha cumplido en tiempo y forma con las obligaciones fiscales que le corresponden al participante, de acuerdo a lo estipulado en el Código Financiero del Distrito Federal, en su artículo 464; mismo que precisa: “Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, en ningún caso contratarán obra pública, adquisiciones, arrendamientos o servicios, con personas físicas o morales que no se encuentren al corriente en el cumplimiento de las obligaciones fiscales establecidas en este Código, de conformidad con las reglas que al efecto se expidan”.

Las reglas emitidas por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, indican a los interesados en alguna licitación pública, la presentación del escrito referido, señalando que se está al corriente en los últimos cinco ejercicios fiscales, en cuanto a las obligaciones correspondientes de las que: “deberá hacerse mención expresa cuando menos de las siguientes contribuciones: Impuesto predial, impuesto sobre adquisición de inmuebles, impuesto sobre nomina, impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados, impuesto por la prestación de servicios de hospedaje y derechos por el suministro de agua”.⁴¹

La disposición enunciada, alude a un asunto totalmente diferente a las acciones inherentes al procedimiento para la adquisición de

⁴¹ Reglas de carácter general aplicables al artículo 393-E del Código Financiero del Distrito Federal (vigente y aplicable al artículo 464).

vehículos, toda vez que corresponde más a un método para mantener contribuyentes cautivos y, sobre todo, contribuye a que se limite y condicione la participación de proveedores en los procesos de adquisiciones.

Independientemente de que el requisito que se describe en las bases, se establece de conformidad con lo planteado en el Código Financiero y en las Reglas de Carácter General aplicables al propio artículo 393-E, la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal y su Reglamento, así como la Normatividad en Materia de Administración de Recursos, en ninguna de sus disposiciones prevé o determina esta condicionante para poder participar en procesos de licitación pública; aún más, no refieren que deba aplicarse la regla comentada, salvo que para formalizar el contrato correspondiente, se debe establecer en éste la declaración de que el proveedor se encuentra al corriente del pago de impuestos, derechos, aprovechamientos y productos que refiere el Código Financiero.

Se alude a disposiciones de diferente ámbito al que conciernen las adquisiciones, inclusive éstas se contraponen con respecto a los criterios que promueven la participación libre de proveedores en procesos de licitación pública, ya que la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, establece que: “Las adquisiciones...se llevarán a cabo, por regla general, a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten propuestas solventes...”,⁴² lo cual se contraviene en la práctica con planteamientos como el que se manifiesta en el Código Financiero.

Por otra parte, en el procedimiento objeto de análisis, en dieciséis de sus diecisiete operaciones, no se determinan los tiempos en que

⁴² Artículo 26 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

deben aplicarse cada una de ellas, lo que ineludiblemente conlleva a la generación de incertidumbre.

Es decir, al no especificarse los tiempos de cada una de las actividades que integran el procedimiento, las acciones se llevan a cabo de manera pausada y, en consecuencia, las adquisiciones se proporcionan sin la oportunidad debida a las áreas sustantivas de la Delegación, ocasionando con ello una inoportuna prestación de servicios a la comunidad.

Lo anterior bien puede ejemplificarse a través de la celebración de la licitación pública nacional para la adquisición de vehículos, misma que tuvo lugar durante el pasado mes de julio y, en la cual, el área responsable del concurso recibió los requerimientos de compra el 24 de febrero y el 30 mayo, formalizando el contrato hasta principios del mes de septiembre, lo cual demuestra que al no tenerse que cumplir determinados plazos, el procedimiento es objeto de manipulación a conveniencia.

Al igual que en el procedimiento, la normatividad en la materia no establece plazos para cada una de las operaciones, excepto para efectuar la venta de bases y la formalización del contrato; en tal sentido, las bases pueden estar a la venta durante un plazo mínimo de tres días hábiles contados a partir de la fecha de la publicación de la convocatoria, en tanto que el contrato puede formalizarse en un plazo no mayor a quince días hábiles, a partir de la fecha en que se celebra el fallo de la licitación.

El hecho de autorizar un margen de tiempo amplio para la elaboración y formalización del contrato, permite que el procedimiento se desacelere en esta etapa, propiciando con ello su estancamiento y lentitud.

Las situaciones descritas conllevan a señalar la existencia de incongruencias durante el desarrollo del procedimiento, pues independientemente de que no se presentan omisiones en cuanto a la aplicación de la normatividad, si se observan vacíos en relación a la determinación de plazos para llevar a cabo las acciones del procedimiento y, también en torno al establecimiento de los requerimientos que deben tener las bases de la licitación pública.

La normatividad en Materia de Administración de Recursos, indica únicamente siete requerimientos que no deben solicitarse y plantearse en el contenido de las bases de licitación pública, lo cual implica que se deje al servidor público responsable de la elaboración de dicho documento, amplia libertad para incorporar condicionantes que limitan a los proveedores que pretenden participar en una licitación pública, toda vez que se presenta un amplio margen de maniobra, entre los mínimos requerimientos que pueden solicitarse y los mínimos que no se pueden solicitar.

Esta situación permite visualizar que en el procedimiento, sobre todo en el desarrollo de la licitación pública, hay hechos que conducen a la iniquidad, ya que se establecen requisitos que sólo algunos participantes pueden cumplir, o bien tienden a la confusión y, en consecuencia, limitan la participación, pues se solicitan más de los requisitos que la normatividad establece.

Sobrerregulación

El marco jurídico-administrativo que determina el qué hacer y cómo hacer en la aplicación del procedimiento, es sumamente abundante, ocasionando tortuguismo en su aplicación.

La abundancia de preceptos, además de conducir a pasos lentos, conllevan al retraso del procedimiento, toda vez que para lograr el objetivo de éste, se tienen que considerar cada una de las disposiciones aplicables, las cuales originan triangulaciones en el desarrollo del mismo procedimiento.

El procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura es objeto de triangulación, lo cual puede apreciarse cuando se solicita al área de programación y presupuesto, la autorización de la suficiencia presupuestal para realizar la adquisición, así como cuando se solicita al área jurídica, la autorización para formalizar el contrato.

La situación descrita frena la agilidad del procedimiento, pues no existe la forma de pasar a otra actividad, sin antes contar con la autorización y el visto bueno referidos.

El exceso de normas es resultado, entre otros aspectos, del incesante “esmero” por cuidar de los recursos públicos, sobre todo de aquellos que se emplean y desarrollan en un área tan dinámica, como la que se encarga de la aplicación de las adquisiciones.

Evidentemente no se pretende que las actividades se realicen fuera de norma, pero sí que se modifiquen aquellas disposiciones que señalan requisitos adicionales como: solicitar la autorización del Jefe Delegacional para la adquisición; someter a consideración del Comité de adquisiciones los procesos de adjudicación; solicitar suficiencia presupuestal para iniciar un proceso de compra; entre otras.

Por una parte, en el Anteproyecto del Presupuesto, así como en el Programa Operativo Anual y en el Programa Anual de Adquisiciones, se contemplan las compras de los vehículos, mismas que son autorizadas

por las áreas financieras y el Jefe Delegacional; además, la normatividad establece que los Directores Generales de Administración son los únicos servidores legalmente facultados y reconocidos para atender los requerimientos en materia de adquisiciones, así como llevar a cabo procedimientos de adquisición y adjudicar y formalizar contratos, por lo que las disposiciones anteriormente referidas resultan ociosas.

De tal forma, el exceso de disposiciones normativas propicia acciones tortuosas, ya que su aplicación no es sencilla, sino complicada, dado el cúmulo de acciones que tienen que ejercitarse durante el desarrollo del procedimiento, pues dentro del marco normativo, existen cerca de cincuenta disposiciones jurídico-administrativas que establecen y determinan acciones específicas que deben aplicarse.

Este número de disposiciones no corresponde con las operaciones que se integran en el procedimiento, ya que es significativa la diferencia con respecto a sus diecisiete operaciones o actividades que se describen en éste, por lo que en la práctica las aproximadamente cincuenta acciones ocasionan una severa congestión administrativa que propicia la aplicación tortuosa y lenta del procedimiento.

Falta de profesionalización

La falta de profesionalización debe entenderse como un asunto que trata de la poca o nula formación de servidores públicos responsables, conocedores, habilidosos y experimentados sobre las acciones que se ejecutan o aplican en el procedimiento en cuestión, lo cual incide en acciones administrativas lentas e inoportunas.

Esta situación se aprecia cuando se cotiza una requisición y/o solicitud de compra, que en lugar de ser, como lo establece la Ley de

Adquisiciones para el Distrito Federal, un estudio de precios de mercado previo a la adquisición, con el fin obtener un precio de referencia que sirva para solicitar los recursos financieros de la compra, se vuelve un trámite mecánico que se efectúa con base a los precios de la última compra de artículos similares a los que se pretenden adquirir.

Acciones de este tipo se practican durante el desarrollo del procedimiento, lo cual permite inferir, que un considerable número de servidores públicos no reúnen las capacidades que se requieren para participar en la aplicación del procedimiento.

La problemática descrita tiene su origen entre otros factores, en el hecho de no tener sistemas de reclutamiento, selección, contratación y evaluación del servidor público, pues regularmente se otorgan nombramientos o puestos en base a la confianza y al compromiso político, en lugar de otorgarlos en base a la selección del personal más idóneo, que demuestre y posea los conocimientos, experiencia y habilidades que se requieren para ejercer las funciones correspondientes.

En principio, en los requisitos para ocupar puestos públicos que tienen relación directa con el desarrollo del procedimiento, deben contemplar que se cuente con experiencia en la práctica de procedimientos de adquisiciones, conocimientos sobre Administración pública y conocer las características de la población de la Delegación para entender sus necesidades y demandas.

Lo anterior se plantea con la firme intención de revertir las acciones rutinarias e irreflexibles, mismas que tienden al letargo e inoportunidad del procedimiento, ya que es inadmisibles que un proceso de licitación pública para la adquisición de vehículos se lleve a cabo en poco más de cuatro meses, pues es síntoma claro de que algo falla.

Asimismo, el hecho de que el procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura, no haya sido objeto de una actualización o modificación desde el año 2002, demuestra, entre otros, la falta de profesionalización, pues si bien la propia dinámica y la necesidad por otorgar respuestas a los requerimientos de las áreas sustantivas de la Delegación, se tornan como prioridades en el quehacer diario del servidor público, dejando en un segundo plano la reflexión y análisis para mejorar el procedimiento, eminentemente aquí se reflejan las carencias y limitaciones que los servidores públicos poseen en la búsqueda por mejorar y desarrollar ampliamente su gestión.

Lo descrito hace referencia a la falta de disposición para realizar las acciones administrativas de manera reflexiva, lo cual, además de la carencia de habilidades y conocimientos, también es el resultado de la falta de reconocimiento por parte del gobierno y la falta de incentivos salariales, laborales y profesionales.

La falta de profesionalización resalta en el procedimiento para la adquisición de vehículos, cuando se establece en la quinta actividad de éste, que deberá convocarse, mediante oficio, a evento de revisión de bases, al que habrá de invitarse a la Contraloría Interna, al área solicitante de los bienes a adquirir y al representante de la Dirección General Jurídica y de Gobierno, reunión en la que se analizarán las bases y se determinarán las correcciones pertinentes, lo cual en la práctica no acontece, ya sea por la dinámica de trabajo en las áreas involucradas, misma que limita su participación, o por la nula disposición a mejorar cualquier aspecto administrativo.

Esta situación da total libertad al área responsable de la adquisición para elaborar las bases, lo cual como consecuencia elimina la posibilidad de evaluarlas y analizarlas, a fin de mejorarlas y enriquecerlas, lo que

conduce, como aconteció, a la lentitud de un procedimiento licitatorio y a la inoportunidad en la entrega de los vehículos.

Desvaloración de los recursos públicos

Durante el análisis del procedimiento que nos ocupa, se hace evidente el hecho de que no se otorga el valor que le corresponde a los recursos públicos, particularmente a los materiales y financieros, debido a que se minimiza la importancia que tienen como medios indispensables para el cumplimiento de las actividades sustantivas de la Delegación, las cuales se pueden agrupar en la prestación de servicios públicos y en la realización de obras públicas.

En el procedimiento objeto de análisis se tiene la percepción de que las adquisiciones sólo son un asunto administrativo, sin considerar que es algo más, que es dinero del contribuyente; de los gobernados, de aquellos para quien trabaja la Administración Pública; de aquellos que la perpetúan y fortalecen, por lo que debería dársele la importancia que le corresponde, estableciendo mecanismos que verdaderamente conduzcan a la consecución de las mejores condiciones de compra.

Por lo anterior, se insiste en que los recursos públicos se encuentran desvalorizados, pues no es trascendente si los bienes y servicios que se otorgan a la comunidad son oportunos y de calidad, al igual que tampoco es relevante si los recursos financieros se aplican en beneficio de la comunidad.

Evidentemente se atiende más a aspectos para optimizar el gasto público y al cumplimiento de la normatividad y los procedimientos, que a la misión para la cual fueron diseñados; es decir, para lograr los objetivos y resultados en beneficio de la sociedad.

Durante el desarrollo del procedimiento, el servidor público permanentemente verifica que se este cumpliendo con las disposiciones jurídico-administrativas, con el propósito de no incurrir en faltas que le ocasionen sanciones, lo cual de ninguna manera es un desacierto; sin embargo, esta actitud propicia que se pierda de vista el fin último de la Administración, pues lo que menos cuenta es el servicio a la comunidad, lo importante es que los actos atiendan a “los principios de legalidad, transparencia, eficiencia, honradez y de la utilización óptima de los recursos de la Administración Pública del Distrito Federal”, de acuerdo a lo que alude la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

Tal es el caso de la licitación pública que se llevó a cabo el pasado mes de julio, en la que los vehículos recolectores adjudicados fueron entregados para su operación hasta el mes de octubre, debido al cuidado que se le otorga a otro aspecto y no al oportuno beneficio que debe proporcionarse a la comunidad.

La falta de oportunidad en la adquisición de los vehículos recolectores de basura, provocará que no se alcance a cubrir la meta establecida en el Programa Operativo Anual 2006, en cuanto a la recolección de basura se refiere y, por tanto, tampoco se logrará beneficiar al total de la población que se tenía prevista, debido a la lentitud del procedimiento y a la desvalorización de los recursos.

Finalmente se puede señalar que las adquisiciones son acciones administrativas que van más allá del simple hecho de comprar, dado que contempla actividades de planeación, política y aplicación de normatividad que abarcan un amplio margen de operaciones que se relacionan y complementan, por lo que conforman un gran sistema difícil de operar, pero muy importante para el fortalecimiento de la

responsabilidad de la Administración pública y para el cumplimiento del objetivo de la gestión pública.

Propuestas para mejorar el procedimiento de adquisiciones

Los problemas abordados suman una serie de obstáculos de orden técnico, humano e institucional, así como contratiempos que restringen el quehacer ordinario de la Delegación; no obstante, es factible presentar propuestas de solución que permitan superarlos y que son las siguientes:

1.- En este orden, es recomendable la elaboración de un prontuario normativo que permita delimitar claramente cada una de las disposiciones jurídico-administrativas que deben considerarse durante el desarrollo del procedimiento, a fin de no incurrir en acciones que conciernen a otras materias y no a las adquisiciones.

El prontuario contribuirá a erradicar la aplicación de disposiciones que se contraponen a los criterios que promueven la participación libre en licitaciones públicas.

2.- Es conveniente actualizar el procedimiento para la adquisición de vehículos, toda vez que al precisar la descripción de cada una de las actividades que realmente se llevan a cabo y el establecer los tiempos en los que deben desarrollarse las mismas, permitirá que se este en posibilidades de evitar su estancamiento y lentitud.

Actualizar las descripciones de las actividades dará mayor claridad a los servidores públicos que operan el procedimiento, al tiempo que

se eliminará paulatinamente el aplicar acciones que conducen a una desaceleración en su desarrollo, propiciando mayores índices de eficacia y eficiencia, lo que se traducirá en beneficios a la comunidad.

Con el establecimiento de plazos para las actividades que integran el procedimiento, se podrán eludir los vacíos en torno a los tiempos y requerimientos que deben determinarse en el procedimiento y en el desarrollo de la licitación pública, a fin de evitar actos de iniquidad, pues se dejarán de establecer requisitos que sólo determinados participantes pueden cumplir.

Con la propuesta de elaborar un prontuario normativo y actualizar el procedimiento para la adquisición de vehículos vigente, se torna evidente que la aplicación y desarrollo del procedimiento enfrenta situaciones complicadas, mismas que permiten establecer la necesidad de reformar determinados preceptos jurídico-administrativos, toda vez que las incongruencias que se observan son consecuencia de la sobreregulación.

3.- Es necesario sugerir que se instrumente un programa de desregulación en materia de adquisición de bienes, el cual tenga como objetivo primario reducir significativamente el exceso de disposiciones jurídico-administrativas, con el que se propicie la agilidad del procedimiento y la descongestión administrativa que ocasiona la propia lentitud de éste.

Al mismo tiempo, el programa de desregulación debe considerar planteamientos de modificación o reformas de determinadas disposiciones, sobre todo de aquellas que orientan la aplicación de operaciones y que no determinan plazos de ejecución.

Tanto la depuración normativa, como las reformas de algunas disposiciones, debe ser un trabajo que surja de los servidores públicos que intervienen en la aplicación del procedimiento, ellos de acuerdo a su experiencia, conocimientos y habilidades deberán sugerir propuestas de modificación en paralelo y a través de una estrecha colaboración con otras instancias del Gobierno del Distrito Federal.

Con la aplicación de un programa de desregulación invariablemente se podrán erradicar: los excesos normativos; las triangulaciones ociosas; la alusión de disposiciones que conciernen a otras materias; los vacíos en cuanto al establecimiento de plazos en las operaciones; el establecimiento de requisitos que conducen a la iniquidad y a la congestión administrativa, síntomas de incongruencias y sobrerregulación, males que enfrenta la gestión pública.

4.- Es recomendable formular y aplicar un proceso de reclutamiento, selección de personal, inducción y contratación, a través del cual se considere una evaluación del servidor público en base a los requerimientos y perfiles del puesto, pero sobre todo en base a sus conocimientos, experiencia y habilidades.

Este proceso deberá sustituir verdaderamente aquellos hábitos mediante los que se otorgan nombramientos y puestos por confianza o por cualquier otro tipo de compromiso que genera la falta de profesionalización e incentiva la improvisación del servidor público.

Para tal efecto deben establecerse indicadores que permitan calificar las capacidades y habilidades de los servidores públicos que se pretende contratar, para ello se sugiere que la persona propuesta a ocupar un cargo en el área de adquisiciones posea el conocimiento y la experiencia idónea, por lo que deberán considerarse los siguientes criterios en el proceso de reclutamiento, selección, inducción y contratación.

Que conozca y describa: las características de los procedimientos de adquisición; el marco jurídico-administrativo de las adquisiciones; la conformación general de las unidades orgánicas de adquisiciones; la estructura orgánica de la Delegación; algunas acciones que lleva a cabo ésta; las características de la población delegacional; asimismo, poseer conocimientos de Administración pública; experiencia laboral y desarrollar algunos ejemplos de problemas que han sido superados durante la experiencia laboral.

Al conocer y describir las características de los procedimientos de adquisiciones, se permite evaluar si el servidor público está actualizado en torno a los diferentes tipos de adquisición que se llevan a cabo y que se enmarcan en la normatividad vigente.

La descripción de ordenamientos que regulan el quehacer en materia de adquisiciones, establece el conocimiento que se tiene del marco jurídico-administrativo correspondiente y el fundamento sobre el cual se aplica cada una de las acciones del procedimiento.

Al explicar como se conforma una Unidad Orgánica de Adquisiciones y llevar a cabo la descripción de la estructura orgánica de la Delegación, se pretende establecer el conocimiento que tiene el servidor público con respecto al entorno con el que interactuará, lo que garantiza que no desconoce el ambiente.

Conocer las características de la población delegacional, conduce a determinar que se entiende ampliamente para qué tipo de población se trabaja y cuáles son las necesidades y demandas de ésta.

Indicar algunas acciones que se llevan a cabo en la Delegación, permite visualizar el conocimiento que se tiene sobre la Dependencia, así como de sus funciones y atribuciones.

Tener conocimientos plenos de Administración pública da lugar a criterios que permiten localizar y resolver problemas; de manera particular, a solucionar problemas de interés público, a través de la aplicación de recursos, estructuras, procedimientos, políticas y todos aquellos elementos de que se dispone para enfrentar y solucionar los problemas concretos de la sociedad.

La experiencia laboral es fundamental para erradicar la improvisación y fortalecer la especialización del servidor público.

Finalmente que se ilustren algunos ejemplos sobre la solución dada a problemas enfrentados y experimentados durante prácticas laborales previas, ratifica la experiencia y el conocimiento en materia de adquisiciones.

Con los criterios enunciados se pretende contratar al servidor público idóneo, el cual tenga la experiencia y el conocimiento, pero sobre todo la disposición de llevar a cabo acciones administrativas de forma hábil y reflexiva, tendiente a mejorar y desarrollar ampliamente la gestión.

Bajo esta óptica, se puede tener la certeza de que se contratarán servidores públicos con diversas cualidades, entre las que destacará la responsabilidad, capaces de tomar decisiones; de dirigir adecuadamente las actividades de su competencia y de responder de las acciones que ejecutan.

5.- Es conveniente otorgar incentivos a los servidores públicos profesionales por parte del gobierno, ya que el proporcionar éstos en términos salariales, laborales o profesionales, alienta al servidor a mejorar el desarrollo de las actividades que tiene encomendadas.

Para otorgar los incentivos se requiere que los servidores públicos tengan una participación destacada en el logro de la meta establecida; es decir, que sus actividades redunden en pleno cumplimiento de la meta programada, al tiempo que la aplicación de los recursos financieros se ejerza en los mismos términos, pero sobre todo que el cumplimiento de esta meta beneficie a la población en los tiempos y las formas establecidas, así como con la calidad adecuada.

Alcanzar tales propósitos no es tarea fácil; sin embargo, es factible si se cuenta con servidores públicos con formación profesional, pues su responsabilidad, conocimientos, habilidad y experiencia, propiciarán que las acciones del procedimiento se ejecuten de forma ágil y oportuna.

Asimismo, el servidor público profesional reconoce y otorga el real valor de los recursos públicos, debido a que su formación le proporciona las bases para determinar la importancia que tienen como medios indispensables para el cumplimiento de toda acción administrativa, mismos que tienden al beneficio de la sociedad, ya que son propios de ésta.

Conclusiones

El procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura en la Delegación Milpa Alta es uno de los múltiples elementos de la gestión pública, se integra de acciones administrativas orientadas a planear y ejecutar la adquisición de vehículos, así como ponerlos a disposición de la función para la que fueron adquiridos, caso específico para la recolección de basura.

La gestión pública es la actividad de la Administración pública que determina y aplica el cómo y el qué hacer, en favor de la sociedad, bajo el uso racional y habilidoso de los elementos o herramientas de que dispone; por tanto, se infiere que el procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura, como elemento de la gestión pública, es el instrumento de información mediante el que se establece la descripción de las acciones administrativas que los servidores públicos tienen que aplicar mediante la operación y práctica de sus habilidades, tendiente a la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

De tal forma, se puede afirmar que el procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura no es sólo un asunto administrativo, es un medio a través del que se persigue un fin social; es un procedimiento compuesto de acciones en favor de la comunidad milpaltense, de acciones que impactan directamente en la solución de la demanda ciudadana; en la solución de un problema concreto de la población.

En el procedimiento se presenta la noción de actividad y de lo social, por lo que puede decirse que, éste, existe en función de la sociedad, es consecuencia de ella, por lo que debe contribuir a la atención y satisfacción de las necesidades sociales.

En suma, el procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura se presenta como uno de los diversos elementos de la gestión pública, mismo que nutre determinados deberes del servidor público y en consecuencia fortalece la acción estatal.

Por tanto, todo problema que el procedimiento enfrenta durante su aplicación y desarrollo, implicará que la gestión pública en la Delegación Milpa Alta tenga dificultades en el cumplimiento de uno de sus objetivos, que es mejorar el quehacer cotidiano de la Administración pública de la demarcación, mediante la aplicación hábil de los instrumentos que tiene a su disposición.

En este orden de ideas, sugerir algunas propuestas de solución a los problemas detectados, es la manera más visible de colaborar en el mejoramiento de uno de los tantos elementos de la gestión pública, lo que permite al mismo tiempo, contribuir a fortalecer una de las responsabilidades de la Administración pública: el confort social, a través de la prestación de servicios urbanos de recolección de basura.

Las propuestas para superar los problemas del procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura, enumeradas en el apartado anterior, conducen a manifestar que es necesaria su modificación y actualización, toda vez que se presentan dificultades en su aplicación y desarrollo y, en consecuencia, se presentan aspectos de letargo e inoportunidad en la consecución de su objetivo, que es la de proporcionar vehículos al servicio de la población para recolectar la basura en la demarcación.

El modificar y actualizar el procedimiento implica también el llevar a cabo acciones adicionales que se relacionan y complementan, tales

como la elaboración de un prontuario normativo, la instrumentación de un programa de desregulación, la aplicación de un proceso de reclutamiento, selección, inducción y contratación de personal y el otorgamiento de incentivos a los servidores públicos, todo ello en materia de adquisiciones.

De esta forma se demuestra que es factible contribuir al fortalecimiento de la responsabilidad de la Administración pública, ya que desde el momento mismo que se detectan problemas en la aplicación y desarrollo de la gestión pública (organizaciones, normas, estructuras, procedimientos, sistemas, instituciones, entre otros elementos) y se proponen soluciones para resolverlos; en ese momento se mejora la gestión y, por consiguiente, se robustece la Administración pública en favor de la vida comunitaria al mejorar la calidad de su desempeño institucional.

Se puede concluir que si es necesaria la elaboración de un prontuario normativo, así como la actualización del procedimiento y la instrumentación de un programa de desregulación, porque con bases institucionales y operativas que correspondan con el quehacer diario de los servidores públicos y a la búsqueda de la satisfacción pronta de las demandas ciudadanas, se lograrán mejores resultados para la comunidad de Milpa Alta.

De igual forma, si es imprescindible instrumentar un proceso de selección y contratación de personal en base a conocimientos, experiencia y habilidades, además de otro que incentive a los servidores públicos profesionales, porque solamente así se podrá eliminar la improvisación y fortalecer la especialización del servidor, logrando con ello la disposición de realizar acciones de forma hábil, reflexiva, ágil y oportuna, tendientes a mejorar y desarrollar la gestión.

Bibliografía

Libros

Bonnin, C. J. B. **Principios de administración.** Revista de Administración Pública. Edición especial del Maestro Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

Bozeman, Barry. **Todas las Organizaciones son Públicas,** México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1998.

Bozeman, Barry (coordinador). **La Gestión Pública su Situación Actual,** México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1998.

Canales Aliende, José Manuel. **Lecciones de Administración y Gestión Pública,** Alicante, Editorial Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2002.

Colmeiro, Manuel. **De la ciencia administrativa.** Revista de Administración Pública. Edición especial del Maestro Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

Emilio Albi, José Manuel González-Páramo y Guillem López Casanovas, **Gestión Pública. Fundamentos, Técnicas y Casos**, Barcelona, Editorial Ariel, 2000.

Guinarti Solá, Joseph María, **Indicadores de gestión para las entidades públicas**. Revista de Administración Pública. Núm. 110, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Enero-Abril, 2004.

Guerrero, Omar, **La Teoría de la Administración Pública**, México, Editorial Harla, 1986.

Hall, Richard H. **Organizaciones, Estructuras, Procesos y Resultados**, México, Editorial Prentice Hall/Pearson, 2005.

Jeannette Dávila, Elena, **La desconcentración pública y la desconcentración administrativa. Base del desarrollo nacional**. Revista de Administración Pública. Núm. 67-68, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Julio-Diciembre, 1986.

North, Douglass C. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2001.

Oliván, Alejandro, **Idea general de la administración**. Revista de Administración Pública. Edición especial del Maestro Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

Perlam, Bruce, **Algunas lecciones en gestión pública comparativa**. Revista de Administración Pública. Núm. 110, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Enero-Abril, 2004.

Posada de Herrera, José, **Lecciones de administración**. Revista de Administración Pública. Edición especial del Maestro Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982.

Quiroga Leos, Gustavo, **Organización y Métodos en la Administración Pública**, México, Editorial Trillas, 1987.

Uvalle Berrones, Ricardo, **La Teoría de la Razón del Estado y la Administración Pública**, México, Editorial Plaza y Valdés, 1992.

Uvalle Berrones, Ricardo, **Condiciones, tiempos y procesos de la reforma del Estado mexicano**. Revista de Administración Pública. Núm. 100, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Enero-Abril, 1999.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Diario Oficial de la Federación**. 05/02/1917 y Reformas.

Código Financiero del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 31/12/1994. Reformas: 28/12/1995, 31/12/1996, 31/12/1997, 31/12/1998, 31/12/1999, 31/12/2000, 31/01/2002, 31/12/2002, 26/12/2003, 24/12/2004 y 30/12/2005.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2006. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 30/12/2005.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. 26/07/1994. Reformas: 03/06/1995, 12/12/1995, 22/11/1996, 04/12/1997 y 14/10/1999.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. 29/12/1998. Reformas: 20/05/1999, 31/01/2000, 04/08/2004 y 15/06/2005.

Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 28/09/1998. Reformas: 24/12/1998, 11/07/2002 y 17/05/2004.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. 04/01/2000. Reformas: 13/06/2003 y 07/07/2005.

Normatividad en Materia de Administración de Recursos. Circular Uno-Bis 2006. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 28/04/2006.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal. **Gaceta Oficial del Distrito Federal**. 23/09/1999. Reforma: 01/04/2003.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. 20/08/2001.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. **Gaceta Oficial del Distrito Federal**. 28/12/2000. Reformas: 12/08/2003, 16/12/2003, 13/04/2004, 19/05/2004, 02/06/2004, 15/07/2005 y 09/11/2005.

Reglas de Carácter General aplicables al Artículo 393-E del Código Financiero del Distrito Federal. **Gaceta Oficial del Distrito Federal**. 27/02/2003.

Otras fuentes bibliográficas

Anteproyecto de Presupuesto 2006. Diciembre 2005.

Delegación Milpa Alta. **Manual Administrativo**. Febrero 2002.

Delegación Milpa Alta. **Primer Informe de Gobierno**. 2004.

Delegación Milpa Alta. **Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios 2006**. Febrero 2006.

**Delegación Milpa Alta. Programa Operativo Anual
2006. Diciembre 2005.**

Paginas Web

<http://www.df.gob.mx>.

<http://www.milpa-alta.df.gob.mx>



Planeación Democrática y gobierno electrónico en la entidad mexiquense

Abstract

El autor expone el significado de la planeación democrática y el gobierno electrónico en el Estado de México, puntualizando su nexo como medios que favorecen el cumplimiento de las metas colectivas, considerando el valor de la participación ciudadana, las decisiones públicas, la esfera pública, la movilización de voluntades y el cumplimiento de objetivos comunes a partir de ejercicios de racionalidad que son producto de relaciones volitivas para que los procesos de gobierno sean más efectivos y sistematizados en la comunicación con los gobernados, lo cual acredita formas de comportamiento que estimulan y aumentan el grado de legitimidad política y social.

Antonio Chemor Ruíz*

Palabras clave: Democracia, gobierno, planeación, participación y tecnología.

The author exposes the meaning of the democratic planning and the electronic government in the State of Mexico, emphasizing his nexus like means that favor the fulfillment of the collective goals, considering the value of the citizen participation, the public decisions, the public sphere, the mobilization of wills and the fulfillment of common objectives from rationality exercises that are product of voluntaries relationships so that the government processes more effective and are systematized in the communication with the governed ones, which credits behavior forms which they stimulate and they increase the degree of political and social legitimacy.

**Egresado de la Universidad Iberoamericana con Maestría en Ciencias por la Universidad de Harvard, desempeñándose en distintos cargos de responsabilidad a nivel nacional e internacional. Actualmente Director General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM).*

Key words: Democracy, government, planning, participation and technology.

Introducción

Actualmente la planeación debe ser de todos, abierta e incluyente. En la planeación están en juego los intereses no sólo de un individuo, sino de una colectividad. Por ello, nadie debe quedar fuera de este proceso, pues las decisiones que en él se tomen conciernen a una comunidad.

Se entiende por participación, el proceso en el que varios sujetos intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el propósito de mantener, reformar y transformar el orden social y político. Así se alude a la participación ciudadana desde planos muy diversos y para propósitos diferentes, pero con la firme convicción de incorporar las opiniones y las nuevas perspectivas vertidas. Se exhorta la participación ciudadana para analizar problemas particulares y encontrar soluciones o para concensuar voluntades para una acción compartida. Participar significa “tomar parte” o “compartir algo con alguien”, de modo que representa siempre un acto social. “El término participación está inevitablemente ligado a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas: los dos ingredientes indispensables para que adquiera un sentido concreto” (Merino, 2001:10).

Motivan la participación tres razones: el deseo de la ciudadanía por influir en las decisiones; la necesidad del Estado por legitimarse; y, el interés compartido de mejorar las decisiones públicas. La participación influye para el fortalecimiento de la esfera pública y la movilización de voluntades para cumplir objetivos comunes (Velásquez y González, 2004).

Sin embargo, cabe resaltar que la participación funciona de acuerdo con el medio político y la voluntad de cada individuo que decide concurrir. En cada nación la participación adopta distintas formas, las cuales a

su vez propician diversos resultados. Asimismo existen factores que motivan o limitan la participación, tales como las condiciones políticas, motivaciones externas que alienten a cada persona, y la complejidad de las instituciones políticas (Merino, 2001).

La planeación participativa es un valor democrático que requiere de reglas claras que determinen el alcance que se le quiera dar. Además permite que la ciudadanía influya en las decisiones importantes del lugar en el que habita. No debemos olvidar que un aspecto fundamental para que exista planeación participativa es la voluntad política de quienes ejercen la conducción del gobierno, pues sin ésta, la planeación sería un proceso unilateral. Otro aspecto a destacar es la vinculación que debe existir entre participación y representación política, factores que deben articularse para generar acuerdos de bienestar general.

La planeación participativa es obligada dentro de un gobierno democrático, pues sin ella, las acciones del Poder Ejecutivo quedarían aisladas.

Velásquez y González (2004) conciben la planeación como: descentralizada, porque debe operar de la periferia hacia el centro y de abajo hacia arriba; democrática, porque pretende recabar las voluntades de la población mediante procesos de concertación; y, de largo alcance, porque se debe apoyar en formular visiones a futuro significativas para el individuo y la colectividad.

La participación ciudadana es el elemento fundamental en la consolidación de un Estado democrático, que ayuda a controlar el sentido de la democracia y el poder del pueblo que encuentra incluido dentro de los organismos del gobierno (Gaitán, 2004). “Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones

del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte del gobierno o de un partido político” (Colaboradores de Wikipedia, 2007). No obstante, “la participación no es suficiente para entender la dinámica de la democracia, pero sin participación, sencillamente la democracia no existiría” (Merino, 2001:15).

“Sociedades democráticas en la actualidad se caracterizan por su pluralidad y diversidad, donde la diferencia constituye riqueza de lo que hoy cada vez conocemos más como capital social” (León y Ramírez, et.al, 2006:331).

La democracia, en sentido estricto, es un sistema político que permite el funcionamiento del Estado, donde el pueblo adopta las decisiones colectivas a través de la participación directa o indirecta. Ahora bien, en sentido amplio es la forma de convivencia social, en la que todos los habitantes son libres e iguales ante la ley.

Asimismo, la democracia se concibe como una construcción de hombres y para hombres, lo que conlleva a un universo no sólo físico sino espiritual.

“En las sociedades democráticas los procedimientos existen para darle certeza justa al no estar de acuerdo y la ley establece la necesaria defensa de ese derecho; el disenso tiene los límites que la propia sociedad establece” (León y Ramírez, et.al, 2006:332).

Para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la democracia participativa requiere de una sociedad vigorosa que ejerza poder sobre el aparato del Estado, por un lado; mientras, por otro, necesita de las instituciones del Estado y de la responsabilidad y transparencia de los funcionarios públicos.

Una sociedad marginada no permite la participación ciudadana en el proceso político ni goza de los bienes públicos democráticos.

La sociedad civil tiene la responsabilidad del cambio social mediante la promoción de la democracia y su participación en los procesos de toma de decisiones públicas. Es prioritario para la democracia participativa que la ciudadanía tenga acceso al conocimiento y ejerza su derecho a la información. En tanto que, las organizaciones garantizarán su participación en la formulación e implantación de políticas públicas mediante la regulación del Estado.

Con la democracia participativa se otorga al individuo, y a la sociedad en su conjunto, la posibilidad de intervenir en las decisiones de la política pública tendientes a desarrollar una economía cuyos beneficios alcancen a todos. La democracia participativa pretende dar voz a los individuos y a las comunidades, quienes pocas veces son escuchados dentro de una democracia representativa. La participación implica escuchar a la población en sus demandas, en proponer soluciones y en dar seguimiento a la ejecución de éstas, y no sólo se limita a que las autoridades, instituciones y organismos públicos le informen sobre sus actividades, decisiones o la inviten a escuchar sus debates.

La democracia participativa debe estar encaminada a tomar decisiones públicas con un sentido de transformación política, social y económica positiva, que conlleve a mejorar la calidad de vida. Para ello, es necesario establecer mecanismos prácticos de participación, medios transparentes de información e investigación y un sistema político que genere la participación de las comunidades en un marco de concertación, tolerancia y coordinación.

En México, el Estado del siglo XX se construyó bajo los principios revolucionarios, adoptaron los ideales liberales de Juárez, se preconizaron el individualismo libertario y la igualdad socialista de la época. Respecto a la economía, ésta quedó en manos del Estado, aunque con el paso del tiempo se creó una economía mixta; se repartió la tierra y, la educación y salud quedaron en manos del Estado, en tanto que la participación política se redujo a organizar partidos políticos bajo la discrecionalidad de hombres fuertes y alianzas entre ellos.

Actualmente vivimos dentro de un sistema político donde la sociedad civil es más participativa y el gobierno está más abierto a escuchar las demandas y propuestas de la ciudadanía, quizá se ha llegado a la modernidad política. Para ello, cabe citar a Aguilar (1996), quien dice: la modernidad surge de una participación de la sociedad política y la sociedad civil, que son distintas y a la vez interdependientes, siendo la comunicación entre una y otra la 'esfera pública': el espacio de trato entre lo público y lo privado.

Las transformaciones económicas y tecnológicas obligaron a llevar una economía menos nacional y más internacional. Asimismo la capacidad del Estado para cumplir sus compromisos disminuyó, por lo que se vio obligado a revisar el pacto revolucionario para avanzar en la construcción de un Estado con principios de pluralidad, democracia participativa, gobernabilidad democrática, autonomía de las instituciones y protección y promoción de los derechos individuales.

Debe incorporarse la participación ciudadana al nuevo contexto de apertura, pluralidad y cambio cultural a los nuevos principios del Estado y a las tareas republicanas. De esta manera la democracia a la que aspira nuestro país será más sólida, aunque debemos reconocer, no existe una democracia perfecta.

El Plan de Desarrollo del Estado de México, guía gubernamental con sustento en la participación ciudadana

En el presente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 la participación ciudadana, además de ser un elemento primordial para alcanzar el desarrollo del país, es un mandato legal en el quehacer gubernamental, el cual obedece a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley de la Administración Pública Federal y a la Ley de Planeación. De esta manera, se incluye a la sociedad en la determinación de las políticas públicas y se impulsan acciones en el diseño, implementación y evaluación de éstas y de los programas que emprenda el gobierno (Gobierno de la República, 2007).

En este sentido, el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 plantea como objetivo “garantizar que la participación social se constituya en un componente básico de la gestión gubernamental” (Gobierno del Estado de México, 2006:146).

En el Estado de México, se adoptó la figura del Plan Estatal de Desarrollo como un instrumento para guiar la acción gubernamental, con base en la reforma al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La XLVIII Legislatura del Estado de México, durante la administración de Alfredo del Mazo González, decretó en enero de 1984 la Ley de Planeación del Estado de México. El objetivo de esta Ley era normar el proceso de la planeación y la conducción del desarrollo estatal, además de establecer las bases para la integración y funcionamiento del sistema de planeación democrática.

Como resultado de la transformación constante del proceso de desarrollo de la entidad, en 1999, la LIII Legislatura del Estado de México hizo cambios al marco jurídico e institucional de la administración pública, con el objetivo de preservar las disposiciones que dieron resultado, y sustituir o perfeccionar aquéllas que no funcionaron. Uno de los productos de dicha modificación fue el decreto del Código Financiero del Estado de México y Municipios. Este documento contenía las disposiciones de la estructura jurídica del sistema financiero del estado y sus municipios, la cual estaba basada, entre otros ordenamientos, por la Ley de Planeación del Estado.

Para 1984, la Ley de Planeación del Estado de México era un ordenamiento considerado de carácter político-administrativo, pero presentó problemas para su cabal aplicación, en virtud de que la planeación estaba relacionada con la orientación del gasto y la inversión pública. Por lo anterior, y para que pudiera funcionar de manera más eficiente, se le incorporaron disposiciones de carácter programático y presupuestal, a fin de obtener un mejor aprovechamiento de los recursos públicos y una mayor atención de las demandas de la población (LIII Legislatura del Estado de México, 1999).

Con el propósito de fortalecer la democracia con la participación ciudadana y la unidad estatal en un marco de estado de derecho, a finales del 2001, la planeación para el desarrollo se asumió como un mandato constitucional y una política de Estado. Fue entonces que la planeación se tradujo como actividad y principio fundamental de gobierno, por lo que se requirió fortalecer el marco jurídico para la planeación del desarrollo, con el fin de ubicarla en una dimensión legal acorde con su importancia, preeminencia y actualidad, según lo establecido por la LIV Legislatura del Estado de México.

En nuestra entidad es una constante buscar mecanismos de acción que conduzcan a una democracia participativa. En un esfuerzo por lograr la mayor participación ciudadana, en materia de planeación, en 2005, a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), se efectuaron foros de consulta popular en diferentes regiones de la entidad, con el propósito de captar las demandas de la ciudadanía. Cabe señalar que, con base en las propuestas hechas en estas consultas populares se formuló el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, así como programas que derivan del mismo.

En este marco de reforma del Estado, la participación ciudadana se convierte en centro neurálgico de la acción de gobierno. La participación ciudadana no se remite sólo al plan de elegir un representante, sino que el Estado ha de abrirse a escuchar la voz ciudadana para la decisión de políticas públicas.

El Estado debe reconocer la participación ciudadana no sólo para consultar, sino también para decidir en el establecimiento de políticas públicas.

Según Dye (citado por Baradach, 1998:6) las políticas públicas son "... aquello que el gobierno decide hacer o no hacer"; en tanto que Frohock (Baradach, 1998:6) advierte que una política pública es "...una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas".

Para John (según León y Ramírez, et. al, 2006: 330), "las políticas públicas buscan explicar la operación del sistema político como un todo, siendo ésta su principal aportación a la ciencia política".

Asimismo se entiende a la política pública como mediadora y un proceso de negociación y conciliación entre actores con diversos intereses. La política pública se define como el curso de acciones de gobierno que propone adecuar, continuar o generar nuevas realidades, articulando los esfuerzos de los actores y organizaciones que realizan presión en defensa de dichos intereses.

Es posible afirmar que la política pública implica el establecimiento de una o más estrategias dirigidas hacia la solución de problemas del ámbito público y hacia mayores niveles de bienestar social.

Entonces un Estado debe contar con instituciones realmente audaces que visualicen y sepan captar las demandas de la población, a través de las organizaciones en las que está integrada; pero sobre todo, debe tener la capacidad para instrumentar reformas que solucionen los problemas e implementar políticas públicas bien definidas.

Históricamente se ha argumentado que el orden político depende de la homogeneidad social y cultural. Sin embargo, la democracia contemporánea aprueba la diversidad social y cultural, así como la oposición política. De esto se traduce que el orden se basa en instituciones políticas adecuadas y no en la homogeneidad. Las instituciones se valoran con base en sus propiedades específicas y su consistencia con los principios básicos de razón y moral en la comunidad, y no solamente como instrumentos para lograr beneficios sustanciales inmediatos (Olsen, 2005).

La planeación requiere de políticas públicas que consideren las demandas de una ciudadanía que día con día desea ser más participativa y que no sólo se conforma con ser consultada, sino también escuchada.

Uno de los objetivos más importantes en el proceso de planeación, es la participación misma, la cual también puede considerarse como una condición para que el proyecto político obtenga los resultados esperados.

Se considera que la planeación es un instrumento del Estado, y que éste, a su vez, facilita el escenario en que interactúan los diversos actores, además de que fija las reglas que rigen el proceso y los constituyen. Dentro de ese escenario, regulado por el Estado, los actores defienden sus propios proyectos políticos, cuando los tienen, así como sus intereses y confrontan sus ideas, y al hacerlo tratan de penetrar al proceso mismo de decisión.

Los actores que participan en el proceso de planeación tienen el conocimiento, información y métodos, elementos a los que recurren para señalar las tendencias, posibilidades y restricciones del futuro. Así, se valen de diversos recursos de poder para dar sus aportaciones al proceso de planeación. Por ejemplo, los intelectuales tienen la capacidad de generar ideas y pensamientos. Los partidos políticos poseen la facultad de organización, el respaldo de la sociedad y la visualización a futuro de la misma sociedad. Por su parte, el grupo empresarial maneja precios, costos, créditos, presupuestos y el conocimiento económico que le dan sus propias tecnoburocracias. En cuanto que los trabajadores cuentan con que son mayoría y organizados tienen la facilidad de recurrir a movimientos laborales.

El gobierno tiene a su cargo la responsabilidad de planear. Los modelos de planeación son variados debido a la pluralidad de proyectos políticos y la relación entre el Estado y la sociedad civil.

El gobierno debe actuar apoyándose en la participación democrática de manera que ésta se convierta en una herramienta que disminuya las presiones ciudadanas a través de marchas, plantones, manifestaciones y movimientos sociales que sitúan en peligro la estabilidad social. A medida que aumente la participación ciudadana en la planeación para el desarrollo, disminuirán las posibilidades del surgimiento de líderes que sólo busquen protagonismos utilizando a las clases más desprotegidas. La participación democrática abre la posibilidad de que la sociedad se incorpore a la agenda del gobierno y encuentre nuevos canales de respuesta a sus demandas.

Esta forma de planeación democrática abre caminos a la ciudadanía para participar no sólo escuchando propuestas o como expositores de demandas, sino que la involucra en la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas, que dan respuesta a los fenómenos que afectan la actuación gubernamental.

La planeación democrática es un ejercicio en el que participan organizaciones, instituciones y ciudadanos para introducir demandas y dar seguimiento al ejercicio congruente de la administración pública en sus diferentes ámbitos: municipal, estatal o federal. Asimismo se materializa a partir de planes y programas al inicio de una nueva administración, misma que por tradición, elabora un plan de acción e invita a los sectores de la sociedad a emitir sus propuestas para incorporarlas en él.

Como herramienta de trabajo, la planeación democrática hace que la participación popular en el desarrollo regional contribuya en las acciones gubernamentales conforme a la voluntad de la sociedad, asimismo coadyuva a diagnosticar y fijar metas, estrategias, programas

y acciones que nos lleven a un mejor gobierno y mayores beneficios colectivos (De la Madrid, 1985).

La planeación democrática “es ese proceso dinámico que ha de ir adecuando el marco de nuestras instituciones al conjunto de los nuevos retos de una sociedad compleja” y que pretende lograr la definición de “políticas claras, confirmadas en un mandato democrático y mediante procesos que van recogiendo las necesidades populares y las traducen en resultados sociales nuevos, arraigando el sistema de planeación democrática” (De la Madrid, 1985:10).

La planeación democrática se basa en el proceso de consulta popular y de manera concertada establece objetivos, metas y acciones para el desarrollo pleno de una entidad, siendo su fin el beneficio de las mayorías. Requiere participación y voluntad popular, como la mejor herramienta para efectuar transformaciones efectivas de un contexto social y económico. Es decir, en la medida en que la ciudadanía participe no sólo como receptora de los sucesos y de las decisiones políticas, sino que se convierta en la emisora de sus demandas y vigile el cumplimiento de sus peticiones, la planeación democrática para el desarrollo cumplirá con sus objetivos, y de alguna forma se garantizará la tranquilidad social.

Es un hecho que se está trabajando en materia de planeación democrática para el desarrollo económico, sin embargo, también es un hecho que en nuestro país, y por tanto, en el Estado de México, no se han logrado los niveles esperados. Se deben maximizar las estrategias planteadas para ello, pues es claro ver que el crecimiento económico no ha alcanzado a toda la población, pues aún se observan focos donde la marginación y la pobreza parecen aferrarse sin dar muestras de que algún día desaparecerán. Sin embargo, nada funcionará si el sistema

político no cuenta con la corresponsabilidad ciudadana o por individuos que anteponen sus intereses personales al bienestar de las mayorías.

Gobierno electrónico como vínculo con la sociedad

México, y el resto del mundo, viven tiempos de cambio y de modernidad, caracterizados por grandes avances tecnológicos y científicos, procesos acelerados que requieren de una sociedad más capacitada para enfrentar los retos que se nos presentan ante un futuro desafiante.

Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) influyen en el desarrollo del gobierno electrónico (gobierno-e). Con el surgimiento de Internet aumentaron las posibilidades de comunicar, compartir, distribuir, intercambiar, actualizar, formalizar y disponer la información a una velocidad que nunca el hombre hubiera pensado. Sumado a ello, está el hecho de que el crecimiento acelerado de la tecnología haga más accesible y económico el uso de las computadoras.

El gobierno electrónico surge como un canal que permite ampliar la participación ciudadana y capitaliza de diferentes formas esta participación. La transformación hacia un gobierno-e, demanda al Estado retomar prácticas de tipo empresarial (business approach) de tal manera que considere ahorro de gastos, entorno expandido y respuesta mejorada. Esto significa que al adoptar la administración pública el gobierno electrónico contempla la disminución del aparato burocrático, con lo que se reducen gastos; asimismo, incrementa las posibilidades de tener un mayor contacto con la ciudadanía al utilizar los medios electrónicos tradicionales, o bien, Internet.

“Las TIC se definen como instrumentos y procesos utilizados para recuperar, almacenar, organizar, manejar, producir, presentar e intercambiar información por medios electrónicos y automáticos. Éstas pueden ser tanto las tradicionales como la radio, la televisión y los medios impresos, como las que podríamos llamar de vanguardia, como los satélites, la computadora, la Internet, el correo electrónico, los celulares y los robots, entre otros”. (Colaboradores de Wikipedia, 2007). Se considera que las TIC optimizan el manejo de la información y el desarrollo de la comunicación. En resumen, son tecnologías que transmiten, procesan y difunden información de manera instantánea, las cuales, pueden ser utilizadas por los gobiernos para fomentar la participación de los individuos a través de estos mecanismos.

Con el gobierno electrónico el aparato gubernamental pretende utilizar las TIC para transformar las relaciones con la ciudadanía, el sector privado y con otras instituciones gubernamentales. Los gobiernos intentan, con el empleo de las TIC, demostrar las ventajas de la implementación de los servicios electrónicos.

“El concepto de gobierno electrónico engloba por lo menos los siguientes elementos: está relacionado con la aplicación de las TIC; implica innovación en las relaciones internas y externas del gobierno con otras agencias gubernamentales o sus propios empleados o las empresas y el ciudadano; afecta la organización y función de gobierno en lo relativo al acceso a la información o prestación de servicios o la realización de trámites y participación ciudadana; busca optimizar el uso de los recursos para el logro de los objetivos gubernamentales; su implementación implica el paso por una serie de estados, no necesariamente consecutivos; es un medio, no un fin en sí mismo”. (Colaboradores de Wikipedia, 2007).

Según Okot-Uma (2002) (citado por Páez, Iribarren y Neuman, 2003), el gobierno electrónico reorienta roles y responsabilidades hacia los individuos, las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil con las capacidades necesarias en cuanto a información y conocimiento se refiere. Establece, además, que el objetivo del gobierno electrónico es crear las condiciones para el empoderamiento de los individuos, las comunidades y la sociedad civil, a través de iniciativas como la activación de la participación social en la información, creación de la infraestructura para la sociedad de la información y propiciar la consolidación de una ciudadanía e identidad cultural basada en el uso de las tecnologías de la información.

En los países desarrollados la implementación del gobierno electrónico es ya un hecho, mientras que en las naciones subdesarrolladas y concretamente en los países latinoamericanos, se comienzan a dar los primeros pasos en este rubro. Así, se dan algunos servicios en línea, como las declaraciones fiscales, intentando incrementar su eficacia y eficiencia. En una economía globalizada donde se demanda más disciplina fiscal, la ciudadanía también exige transparencia y responsabilidad en los servicios públicos, por lo que al instaurarse el sistema electrónico para consulta de datos se da más confiabilidad a la población, quien tiene acceso directo a información gubernamental.

La administración pública aprovecha las posibilidades de las nuevas tecnologías de la información y canaliza la gestión pública hacia aspectos como: reestructuración de las organizaciones administrativas, promover la descentralización, mejorar las relaciones con los ciudadanos y la utilización de formas alternativas de gestión de servicios públicos para la sociedad civil.

Backus (2001) (citado por Páez, Iribarren y Neüman, 2003), explica que el gobierno electrónico se da en cuatro etapas, las cuales recomienda, deben presentarse en pasos pequeños y precisos bajo una visión de largo plazo.

La primera fase de gobierno electrónico sería el nivel informativo, la cual consiste en dar al público (Gobierno-Ciudadano y Gobierno-Empresa), información importante sobre las diferentes secretarías gubernamentales.

El nivel de interactividad es la segunda etapa, a través de la cual, el público usuario es el que proporciona información electrónica al gobierno, logrando con ello la interactividad, es decir, el intercambio de información y comunicación. En esta fase se dan tres tipos de interacción (Gobierno-Comunidad, Gobierno-Empresas y Gobierno-Gobierno), donde el gobierno fortalece la comunicación con el ciudadano.

La tercera fase, el nivel de transacción, permite un intercambio más efectivo entre el gobierno y la comunidad, a través de la prestación de un servicio de calidad como el pago de impuestos de ciertas prestaciones o la declaración fiscal.

El nivel de transformación sería la cuarta fase, en la cual, todo el sistema de información estaría integrado y el usuario podría contar con una oficina virtual, donde todos los servicios gubernamentales estén integrados de manera funcional, de manera que el gobierno electrónico alcance mayor interactividad entre el aparato gubernamental y la ciudadanía.

A través de este nivel, es donde puede obtenerse mayor participación ciudadana, pues los usuarios del sitio de gobierno electrónico pueden

influir no sólo en las políticas y decisiones que los afectan, sino que también pueden ser capaces de transformar al gobierno con sus propuestas.

Las TIC contribuyen con el gobierno electrónico a: mejorar la distribución de servicios del gobierno al ciudadano; mejorar la interacción con las empresas y la industria; empoderar al ciudadano a través del acceso a la información; crear una gestión pública más eficiente, con menos corrupción y mayor transparencia.

México comienza su recorrido por el gobierno electrónico, se están dando los primeros pasos y prueba de ello es que tanto los gobiernos federal, estatales y algunos municipales, cuentan ya con sus sitios en Internet, y a través de ellos se puede obtener información sobre el funcionamiento de dependencias gubernamentales e incluso se ofrecen servicios como el pago de prestaciones o declaraciones fiscales. Sin embargo, aún falta fortalecer el gobierno electrónico a través de la participación democrática, y brincar algunas brechas que obstaculizan el buen desempeño del gobierno-e, como son las desigualdades económicas y el desconocimiento de algunos sectores de la sociedad del uso de Internet.

Las herramientas tecnológicas de información y comunicación juegan en la sociedad actual un rol trascendental, por lo que es menester considerar ciertos aspectos: la calidad del aprendizaje puede mejorar con el uso de la multimedia e Internet, y debe éste hacerse accesible a toda la gente; el empleo de las TIC promueve la transparencia y el acceso público a la información, y permite la interacción entre el sector público y los ciudadanos, además de facilitar a la ciudadanía su participación en el proceso y gestión gubernamental.

Se identifican cuatro dimensiones básicas del gobierno electrónico:

La externa referente al uso de las TIC para prestar servicios y ofrecer información, lo que facilita la interacción de los ciudadanos y agentes externos a la administración pública. La de promoción que fomenta la utilización de las TIC por parte de los ciudadanos. La de red que promueve el uso de las TIC para relacionar la administración pública local con otras entidades de carácter público o privado. La interna destaca el empleo de las TIC para mejorar el funcionamiento interno de la administración pública para la efectividad de sus funciones. (Colaboradores de Wikipedia, 2007).

Para promover el desarrollo de las TIC en Latinoamérica, es necesaria una alianza entre el sector público, el privado y la sociedad civil. En primer lugar, el sector público debe corregir los fracasos en los mercados y alentar la competencia para hacer de la Sociedad de la Información una realidad; el sector privado debe reactivar las inversiones en las TIC, y el sector social debe reforzar toda iniciativa. Invertir en tecnología no representa descuidar las necesidades prioritarias, por el contrario, permite alcanzar las metas en educación, salud y otros sectores estratégicos.

Con la implementación del gobierno electrónico se permite a los ciudadanos como sociedad estar más cerca de las acciones gubernamentales, con lo que se logra mayor transparencia y confiabilidad en los gobernantes, pero debemos insistir en que la ciudadanía debe participar en la transformación del gobierno a través de sus propuestas.

Quizá hablar de multimedia, Internet, gobierno electrónico, asuste un poco a quienes crecimos en un momento donde la tecnología no

había mostrado sus alcances; sin embargo, al familiarizarnos con este proceso tecnológico las cortinas de humo desaparecen, y nos convierte en accesible aquello que parecía inaccesible.

El gobierno electrónico no es la panacea para una democracia perfecta, pero representa la forma en que puede lograrse la transparencia y la participación ciudadana dentro de un gobierno democrático: es fácil de usar, conectando a la gente a los distintos niveles de gobierno nacional e internacional, de acuerdo con sus preferencias y necesidades; disponible y de acceso universal, en la casa, el trabajo, los centros educativos, las bibliotecas y otras localidades apropiadas a cada comunidad; da privacidad y seguridad y genera confianza; es innovador y está enfocado a resultados, enfatizando velocidad y capacidad de absorber y/o adaptar avances tecnológicos; permite la colaboración con soluciones desarrolladas entre aliados públicos, privados, no-gubernamentales y centros de investigación; es óptimo en costos y beneficios, a través de una estrategia de inversión que produzca ahorros, ganancias y beneficios a largo plazo.

Ante la modernidad tecnológica nadie debe quedar excluido, quien así lo haga está expuesto a perderse en el abismo, a quedar rezagado en un mundo que exige estar a la vanguardia en todos los sentidos.

Gobierno electrónico en la entidad mexiquense

La administración mexiquense, consciente de que ningún gobierno, sea federal, estatal o municipal, debe permanecer marginado de las tecnologías de información y comunicación, contempla en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 la estrategia de un “gobierno electrónico”, en los cimientos para la seguridad integral: cimiento II

“reforma administrativa para un gobierno transparente y eficiente”, incluye entre sus líneas de acción: el establecimiento de “una agenda de actualización de sistemas, procesos y bases de datos que será el fundamento del Programa Estatal de Modernización en Tecnologías de la Información”. (Gobierno del Estado de México, 2006:169).

Bajo la premisa antes señalada, el 20 de agosto de 2007, el gobernador Enrique Peña Nieto presentó el nuevo portal del Gobierno del Estado de México, el cual tiene como objetivos principales: transparentar el ejercicio público; ofrecer servicios más rápidos y de mayor calidad a la población mexiquense; y, modernizar a la administración pública en el marco de un gobierno eficaz que utiliza los instrumentos de la tecnología de la información para acercarse a sus ciudadanos.

Con este nuevo portal nuestra entidad federativa se coloca a la vanguardia en esta materia, toda vez que en él los más de 700 mil usuarios que lo consultan mensualmente pueden acceder a una amplia gama de información y servicios en línea. De este modo figura la programación, en un principio, de chat cada semana, blog con duración de hasta 3 meses y foros de discusión semanales, todo ello con servidores públicos, además de un acceso para la recepción de dudas y sugerencias; instrumentos que, junto con las secciones encuesta, el reto de la semana, el video del día, servicios a medios y la solicitud de información no localizada en la Web, pretenden constituir al portal electrónico en un instrumento interactivo y perfectible, que incluso presente información que va más allá de la obligada por la ley, como es la referente a la manifestación de bienes de los servidores públicos.

El portal www.edomex.gob.mx se divide en cuatro apartados, cuyo contenido se precisa a continuación:

1. **Nuestro Estado.-** Se presentan accesos sobre la historia, identidad, símbolos, cultura, geografía, regiones, municipios, turismo y artesanías de la entidad. Aquí se pueden consultar las efemérides, la calidad del aire y radio y televisión en línea.
2. **Gobierno.-** Se presentan accesos a las páginas electrónicas de las dependencias y organismos auxiliares, a sitios de interés y al directorio, organigrama y biblioteca del gobierno estatal; así como a los apartados de transparencia, resultados de gestión y acerca del gobierno, que incluye aspectos relacionados con la planeación estratégica y el marco jurídico. En el apartado de transparencia se muestra la información pública de oficio que la ley en la materia obliga a las dependencias y organismos a través de los siguientes accesos: solicitud de información formal en línea, quiénes somos (organigrama, directorio, catálogos de puestos, unidades y comités de información y sujetos obligados), qué hacemos (trámites y servicios, programas de obras, agenda de reuniones, publicaciones, boletines de prensa, padrón de beneficiarios, licencias y concesiones), cómo lo hacemos (planeación democrática, programas de trabajo, informes de actividades, manuales de organización y procedimientos, participación ciudadana, indicadores, informes y estadísticas), rendición de cuentas (manifestación de bienes, transparencia fiscal, tabuladores de sueldos, adquisiciones y auditorías) y legislación (marco jurídico, actas, acuerdos, proyectos reglamentarios y convenios).
3. **Servicios y Trámites en Línea.-** Se muestran accesos dirigidos a los ciudadanos y a los empresarios en forma de trámite, asesoría

y consulta en línea; incluyendo los apartados de pagos, directorios, servicios a nivel nacional, servicios municipales y Clave Única del Registro de la Población (CURP).

4. Quejas y Sugerencias.- Se brinda un acceso para que la ciudadanía presente quejas y denuncias a la Secretaría de la Contraloría.

El Gobierno del Estado de México con su nuevo portal da pleno cumplimiento a las reformas del artículo 6º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia, toda vez que en dicho instrumento de comunicación se garantiza la máxima publicidad de la información, la cual “es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes”. En el presente, antes de un año, la entidad cumplió con el mandato constitucional de “contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión”, haciéndose “lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo (a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del Decreto) con los sistemas electrónicos respectivos”.

En este tenor de ideas se encuentra que en materia de gestión pública, gobierno electrónico, transparencia y rendición de cuentas en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005 – 2011, se establecen, entre otras líneas de acción las siguientes:

- Habilitar nuevos canales de comunicación y medios de participación ciudadana para contribuir, por medio de la información y la transparencia, a la reducción de costos de gestión y tiempos de respuesta.

- Hacer uso extensivo de las tecnologías de información, a fin de automatizar procesos que agilicen los servicios y trámites de la ciudadanía y hagan más eficiente la gestión en las oficinas del gobierno estatal y sus organismos.
- Ampliar y fortalecer los canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad, para propiciar la valoración social del quehacer gubernamental y motivar la participación social.
- Impulsar una cultura política de exigencia ciudadana y de compromiso gubernamental de rendición de cuentas, que contribuya a mejorar la credibilidad en el gobierno.
- Modernizar la tecnología administrativa, facilitando el acceso a información oportuna, clara y confiable a los ciudadanos, así como rediseñar los servicios en línea ofrecidos actualmente.
- Crear para beneficio de la ciudadanía centros inteligentes de gestión e información pública, para brindar fácil y rápido acceso a la información, con la transparencia necesaria para la rendición de cuentas de la actividad gubernamental.

El portal www.edomex.gob.mx sin duda facilitará el cumplimiento de la instrucción que el gobernador Enrique Peña hizo a la administración mexiquense, para que mantenga al portal actualizado, a fin de hacer de él un instrumento de servicio que no se agote en su puesta en servicio, “sino que sea punto de partida de lo que queremos realmente alcanzar en esta gestión gubernamental”, que no es otra cosa más que transparentar y modernizar la administración pública.

En el Portal Web del Gobierno del Estado de México se pueden detectar vínculos interactivos con sus usuarios, los cuales contribuyen a tener un gobierno más cercano con la gente. Entre dichos vínculos están los siguientes:

- Chat con servidores públicos.
- Recepción de dudas y sugerencias.
- Blog.
- Foros de discusión.
- Encuesta.
- El reto ciudadano.
- Solicitud de información informal.
- Solicitud de información formal.
- Asesoría y consulta en línea.
- Pago en línea.
- Recepción de quejas y denuncias.

Bajo las líneas de acción referentes a la transparencia y a la rendición de cuentas incluidas en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005 2011, se considera que el mejor canal para vincular a la sociedad con su gobierno es el Portal Web, pues en él sin importar la distancia se puede obtener información gubernamental y establecer comunicación con los servidores públicos, para facilitar un trámite o influir con su opinión en la toma de las decisiones.

Para facilitar este propósito, la liga de “participación ciudadana” del Portal Web incluye toda la información relacionada con los elementos que integran el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios y que son el Plan de Desarrollo del Estado, los planes de desarrollo municipal, los programas sectoriales y regionales.

Entre los beneficios del sitio de Internet, se cuenta el ahorro que se hace al no aumentar el aparato burocrático y, por el contrario, utilizar los recursos para la construcción de obra material, gasto de inversión, construcción de mayor infraestructura y servicios para la población.

La entidad mexiquense tiene un gran reto en el marco del gobierno electrónico, que es el de llegar a las comunidades más recónditas para dar servicio a la población, al tiempo de captar las demandas sociales que favorezcan la participación democrática para el desarrollo integral. Como ciudadanos, con el uso del gobierno electrónico tenemos la posibilidad de saber qué se hace en las instituciones gubernamentales, cómo funcionan, cuánto se gasta; además de tener facilidad para manifestar nuestras inconformidades y dar a conocer nuestras propuestas; sin dejar de lado, que el gobierno electrónico conlleva a la simplificación administrativa, y a lo que podría sonar como un lugar común, pero que es importante resaltar: al ahorro de tiempo y dinero.

Acercar el poder de decisión al ciudadano es el verdadero contacto de la democracia. Una democracia que no sólo es representativa, sino participativa y que fortalece el proceso de planeación y desarrollo de nuestra entidad.

Conclusiones

En la actualidad, las grandes transformaciones tecnológicas obligan a no quedar marginados ante un mundo cada vez más moderno y complejo. Nuestro país, y en especial, el Estado de México, enfrentan importantes retos para incorporar de lleno al gobierno las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), que en los países desarrollados ya han sido integradas exitosamente a la vida productiva.

El gobierno mexiquense ha dado los primeros pasos al contemplar en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 la estrategia de un “gobierno electrónico” que le permita brindar ser un gobierno transparente y eficiente, con lo que se incluye también, la instalación de un nuevo portal a través del cual se proporcione información de las diversas secretarías de Estado.

Con la integración del portal www.edomex.gob.mx la administración actual entra a la vanguardia tecnológica para proporcionar información, transparentar el ejercicio público, fortalecer la credibilidad, ser más eficientes y multiplicar la calidad de los servicios públicos hacia la población.

Sin duda, este es un gran avance del gobierno mexiquense que ha recurrido a los adelantos tecnológicos para acercarse a los ciudadanos. Recordemos que una de las premisas fundamentales del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005 – 2011 es la participación ciudadana, de cuyas propuestas se elaboró la guía gubernamental que rige a la actual administración.

El portal electrónico es un instrumento interactivo y perfectible, en el que los ciudadanos pueden interactuar con los funcionarios públicos para hacer llegar sugerencias, peticiones, quejas o dudas. Los ciudadanos estamos obligados a hacer uso de este portal que brinda la oportunidad de que nuestra voz sea escuchada, y de esa manera, contribuir al ejercicio del buen gobierno.

Un buen gobierno requiere de la planeación democrática y la planeación democrática necesita la participación de todos los sectores de la sociedad. En el proceso de planeación, las decisiones deben ser consensuadas, pues entran en juego los intereses no de un individuo, sino de una colectividad.

Un gobierno que estimula la participación ciudadana en la planeación de las acciones gubernamentales, es un gobierno abierto a la consolidación de un Estado democrático; y, la democracia se fortalece con la participación ciudadana.

Como sociedad estamos obligados a participar en los procesos la toma de las decisiones públicas, así como también, tenemos el derecho y el deber de estar informados. La población debe ejercer el derecho a la participación democrática al exponer sus demandas, proponer soluciones y dar seguimiento a éstas. Se terminaron los tiempos en que la participación ciudadana se limitaba a elegir a sus gobernantes, a escuchar informes de actividades o presenciar debates. Ahora tenemos la posibilidad y la responsabilidad de influir en las políticas públicas de manera que contribuyamos a una economía de bienestar para la mayoría de la comunidad.

El nuevo portal del gobierno mexiquense representa la oportunidad de ejercitar la participación ciudadana a través de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación. Se ha abierto un canal electrónico para que como individuos miembros de una sociedad manifestemos nuestros acuerdos y desacuerdos de manera pacífica en el ámbito del Estado de derecho.

Sin embargo, aún tenemos limitantes en el sentido de que la modernidad no ha llegado a todos los rincones de nuestra entidad. Tenemos la barrera de la pobreza que ha impedido que la tecnología alcance a ciertos sectores de la población y regiones, donde incluso, se carece de energía eléctrica.

Así también, tenemos la brecha generacional de quienes crecieron bajo otros avances tecnológicos y desconocen la utilización de Internet, por lo que se sienten temerosos y rechazan asistir al empleo de estos medios para ejercitar su derecho a la información, sin dejar de lado, que

el uso de ellos, facilita los trámites de algunos servicios y contribuyen a la simplificación administrativa.

El nuevo portal del Gobierno del Estado de México, presentado el 20 de agosto pasado por el gobernador Enrique Peña Nieto, es una alternativa más para contribuir a la participación democrática y con ello a la planeación de las políticas públicas; también representa un medio para transparentar y hacer eficiente la calidad de un gobierno dispuesto a fortalecer la democracia a través de la participación social.

Bibliografía

Aguilar, Villanueva, Luis F. (2006), La Hechura de las Políticas. Estudio Introductorio y Edición, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

Baradach, Eugene (1998), Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas, CIDE, México.

Colaboradores de Wikipedia (2007), Gobierno Electrónico, Wikipedia, La enciclopedia libre, disponible en <http://es.wikipedia.org/wiki/E-gobierno>, consultado en septiembre de 2007.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en www.ordenjuridico.gob.mx, consultado en septiembre de 2007.

De la Madrid, Hurtado Miguel (1985), 31 Experiencias de Desarrollo Regional, Secretaría de Programación y Presupuesto – Secretaría de Educación Pública, México.

Gaitan, Fonseca Carolina (2004), Participación Democrática, disponible en <http://www.ilustrados.com>, consultado en septiembre de 2007.

Gobierno de la República (2007), **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**, Poder Ejecutivo Federal, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

Gobierno del Estado de México (2006), **Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011**, Gobierno del Estado de México.

León y Ramírez Juan Carlos, Garduño Federico y Gutiérrez Mauricio (2006), **Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas**, UNAM, México.

LIII Legislatura del Estado de México (1999), Código Financiero del Estado de México y Municipios, disponible en <http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/legistel>, consultado en septiembre de 2007.

LIV Legislatura del Estado de México (2001), Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, disponible en <http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/legistel>, consultado en septiembre de 2007.

Merino, Mauricio (2001), **La Participación Ciudadana en la Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Núm. 4**, Instituto Federal Electoral, Cuarta Edición, México.

Olsen, Johan (2005), Unidad, Diversidad e Instituciones Democráticas, en **Revista Gestión y Política Pública, Volumen XIV, Número 1**, Primer Semestre de 2005, CIDE, México.

Páez, Ángel, Iribarren Carolina y Neüman María Isabel (2003), **Gobierno Electrónico y Administración Pública Local**, en **Revista Razón y Palabra**, Primera Revista Electrónica en América Latina Especializada en Comunicación, Número 35, Octubre – Noviembre, disponible en <http://www.razonypalabra.org.mx>, consultado en septiembre de 2007.

Vargas, Hernández José Guadalupe (2007), **Del Gobierno por el Pueblo a la Posdemocracia Económica Transnacional, Global y Cosmopolita, Convergencia**, Revista de Ciencias Sociales, Enero – Abril, Año/Vol. 14, Número 043, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

Velásquez, C. Fabio E., y González R., **Esperanza** (2004), **La Planeación Participativa en Bogotá D. C. Análisis y Propuestas**, Fundación Corona y Fundación Foro Nacional por Colombia, disponible en www.foro.org.co/docum/documentos/art_feb2.pdf, consultado en septiembre de 2007.

XLVIII Legislatura del Estado de México (1984), **Ley de Planeación del Estado de México**, disponible en <http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/legistel>, consultado en septiembre de 2007.



Reglamento de Tránsito *Metropolitano*

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- El presente Reglamento, tiene por objeto establecer las normas relativas al tránsito Estatal y Municipal de vehículos y a la seguridad vial de los menores, personas en edad avanzada, personas con capacidades diferentes y peatones en general, en las vías primarias y locales de comunicación, sitas en los municipios conurbados del Estado de México.

El presente reglamento, rige en los municipios conurbados al Valle de México, en las materias que el mismo regula. El Reglamento de Tránsito del Estado, regula lo no dispuesto en este ordenamiento como norma general.

Artículo 2.- En el ámbito de sus atribuciones y jurisdicciones, son autoridades competentes para la aplicación del presente Reglamento las siguientes:

I. La Secretaría General de Gobierno, a través de la Agencia de Seguridad Estatal; y

II. Los Ayuntamientos, a través de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.

Aprobación: 19 de junio del 2007.

Publicación: 19 de junio del 2007.

Vigencia: 20 de julio del 2007.

Fuente: <http://www.scribd.com/doc/292743/reglamento-de-transito-metropolitano-mexico-070914>.

Artículo 3.- Autoridades y promotores voluntarios deben llevar a cabo en forma permanente campañas, programas y cursos de seguridad y educación vial, en los que se promoverá:

- I. La cortesía y precaución en la conducción de vehículos;
- II. El respeto al agente de vialidad;
- III. La protección al peatón;
- IV. La prevención de accidentes; y
- V. El uso racional del automóvil particular.

Artículo 4.- Para los efectos de este Reglamento, se entiende por:

- I. Agencia: A la Agencia de Seguridad Estatal;
- II. Agente: Elemento de Policía de la Agencia de Seguridad Estatal y Municipal;
- III. Ayuntamiento: A los Ayuntamientos de los Municipios conurbados;
- IV. Código: El Código Administrativo del Estado de México;
- V. Conductor: persona que lleva a cabo la conducción de un vehículo;
- VI. Crucero: Lugar donde se unen dos o más vías públicas;
- VII. Depósito: Espacio físico autorizado por la Secretaría de Transporte en la zona en que se cometa la infracción que origina la detención o

aseguramiento del vehículo; es el acto por el que se confía un vehículo para su resguardo y custodia, para que éste quede en garantía o a disposición de la autoridad competente;

VIII. Días de Salario Mínimo: Salario Mínimo Diario General en la Zona Geográfica en que se cometa la infracción, conforme a las disposiciones de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos;

IX. Dirección, La Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal o similar aprobado por el Ayuntamiento;

X. Infracción: Conducta que transgrede alguna disposición del presente reglamento o demás disposiciones de tránsito aplicables y que tiene como consecuencia una sanción;

XI. Inmovilizador: Artefacto por medio del cual los agentes imposibilitan la circulación del vehículo por incurrir en alguna infracción de tránsito;

XII. Municipio Conurbado: Los municipios de Acolman, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Coacalco de Berriozabal, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Ecatzingo, Huehuetoca, Hueyoxotla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Jilotzingo, Juchitepec, La Paz, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nextlalpan, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tepotzotlán, Tequixquiac, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanalco, Tlanepantla de Baz, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad, Villa del Carbón y Zumpango.

XIII. Pasajero: Persona que se encuentra a bordo de un vehículo y que no tiene el carácter de conductor;

XIV. Peatón: Persona que transita por la vía pública;

XV. Persona con capacidades diferentes: Quien presenta temporal o permanentemente otras capacidades en sus facultades físicas, intelectuales o sensoriales, que le limitan a realizar una actividad normal;

XVI. Personal de apoyo vial: El autorizado por la Agencia y los Ayuntamientos, con el fin de proporcionar seguridad, continuidad y fluidez al tránsito peatonal y vehicular;

XVII. Reglamento: El Reglamento de Tránsito de Metropolitano;

XVIII. Secretaría: La Secretaría General de Gobierno;

XIX. Transporte masivo de alta capacidad: Transporte férreo público de pasajeros que circula por vías no confinadas;

XX. Vía de acceso controlado: Aquella que presenta dos o más secciones centrales y laterales en un solo sentido con separador central y accesos y salidas sin cruces a nivel controlados por semáforos;

XXI. Infraestructura vial local: Aquella que está integrada por pasos vehiculares, avenidas, calzadas, calles y cerradas que permiten la comunicación al interior del municipio y la integración con la red vial primaria;

XXII. Infraestructura vial primaria: Aquella que está integrada por carreteras, pasos vehiculares, avenidas, calzadas y calles que comunican a dos o más municipios de la entidad, permitiendo los viajes de largo recorrido y aquellas que por sus características de ubicación, operación y vocación de servicio permitan la integración de la red vial primaria, así como las que comuniquen a instalaciones estratégicas estatales; y

XXIII. Vía pública: Las calles, avenidas, camellones, pasajes, y en general todo espacio de dominio público y uso común, que por disposición de la autoridad o por razón del servicio, está destinado al tránsito de personas, vehículos o cosas.

CAPÍTULO II DE LAS NORMAS GENERALES DE CIRCULACIÓN

Artículo 5.- Los conductores deben:

- I. Portar licencia o permiso vigente;
- II. Portar la tarjeta de circulación original o el documento que autorice la legal circulación del vehículo;
- III. Obedecer la señal de alto en un semáforo;
- IV. Circular en el sentido que indique la vialidad;
- V. Respetar los límites de velocidad establecidos para las vías públicas, de acuerdo a lo siguiente:

- a) En caso de no haber señalamiento en vías primarias, la velocidad máxima es de 70 kilómetros por hora;
- b) En vías locales la velocidad máxima es de 40 kilómetros por hora; y
- c) En zonas escolares, peatonales, de hospitales, de asilos, de albergues y casas hogar, la velocidad máxima es de 20 kilómetros por hora; y

VI. Todos los ocupantes del vehículo, deben utilizar el cinturón de seguridad.

El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones anteriores, se sanciona con base en la siguiente tabla:

Fracción	Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
III, IV, V, incisos a) y b), y VI	5 días
V inciso c)	10 días
I y II	10 días y remisión del vehículo al depósito

Artículo 6.- Se prohíbe a los conductores:

I. Circular sobre banquetas, camellones, andadores, ciclovías, así como las vías peatonales;

II. Circular en carriles de contraflujo y confinados;

III. Detener su vehículo invadiendo los pasos peatonales marcados con rayas para cruces de las vías públicas, así como en las intersecciones con las mismas;

IV. Circular en reversa más de 50 metros, salvo que no sea posible circular hacia adelante; en ningún caso mientras se circule en reversa, se puede cambiar de carril;

V. Circular por el carril izquierdo, impidiendo que los vehículos puedan rebasar;

VI. Rebasar por el carril de tránsito opuesto cuando:

- a) Sea posible rebasarlo en el mismo sentido de su circulación;
- b) El carril de circulación contrario, no ofrezca una clara visibilidad;
- c) La vía no esté libre de tránsito en una distancia suficiente para permitir efectuar la maniobra sin riesgo;
- d) Se acerque a la cima de una pendiente o en una curva; y
- e) Se encuentre a 30 metros o menos de distancia de un cruce o de un paso de ferrocarril.

VII. Rebasar por la derecha a otro vehículo que transite en el mismo sentido, a excepción, de que el vehículo al que pretenda rebasar disminuya su velocidad para dar vuelta a la izquierda;

VIII. Dar vuelta en “U” en lugares prohibidos y cerca de una curva;

IX. Dar vuelta a la derecha o izquierda, sin tomar el carril del extremo correspondiente;

X. Usar carriles exclusivos para el transporte público de pasajeros;

XI. Realizar maniobras de ascenso o descenso de personas en carriles centrales de las vías;

XII. Transportar mayor número de personas que el señalado en la tarjeta de circulación;

XIII. Transportar menores de 12 años en los asientos delanteros de los vehículos.

En los asientos traseros deben utilizarse para el efecto sillas portainfantes, para menores de hasta 5 años;

XIV. Transportar personas en la parte exterior de la carrocería o en lugares no especificados para ello. Sólo pueden transportar cargadores o estibadores, cuando la finalidad del transporte requiera de ellos y en número y en condiciones tales que garanticen su integridad física;

XV. Transportar bicicletas, motocicletas o cualquier vehículo similar, en el exterior del vehículo, sin los dispositivos de seguridad necesarios;

XVI. Viajar en convoy de dos o más vehículos, con distancias que no garanticen la detención oportuna, en los casos en que se frene intempestivamente, invadiendo carriles o impidiendo la circulación libre de los demás vehículos;

XVII. Circular con el parabrisas roto o estrellado, cuando ello distorsione la visibilidad al interior o exterior del vehículo;

XVIII. Mantener abiertas las puertas del vehículo o abrirlas antes de que éste se detenga por completo;

XIX. Utilizar teléfonos celulares, u objetos o bienes que dificulten la conducción del vehículo;

XX. Utilizar audífonos mientras se conduzca;

XXI. Entorpecer la marcha de columnas militares, escolares, desfiles cívicos y otro tipo de eventos cívicos y similares;

XXII. Producir ruido excesivo o molesto con el radio, el claxon o el motor de su vehículo;

XXIII. Instalar y/o utilizar antirradares o detector de radares en los vehículos; y

La infracción a las prohibiciones dispuestas en este artículo, se sanciona con base en la siguiente tabla:

Fracción	Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
I, III, IV, V, VI, VII, IX, XII, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI y XXII	5 días
II	20 días y remisión al depósito
XI, XIII, XIV, XV y XXIII	10 días
VIII y X	20 días

Artículo 7.- Los conductores deben acatar los programas ambientales y no circular en vehículos que tengan restricciones, los días y horas correspondientes.

Quedan exceptuado de lo anterior, los vehículos siguientes:

- a) Los de servicios médicos, seguridad pública, bomberos y rescate;

- b) Los que utilizan fuentes de energía no contaminantes;
- c) Los de transporte escolar;
- d) Las carrozas y transporte de servicios funerarios;
- e) Los de servicio particular conducidos por personas discapacitadas con la autorización correspondiente;
- f) Aquellos en que sea manifiesta o que se acredite una emergencia médica; y
- g) Los demás que determinen las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

El incumplimiento de lo dispuesto en éste artículo se sanciona con base en la siguiente tabla:

Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
20 días y remisión del vehículo al depósito

La autoridad ambiental debe facultar a los centros de verificación vehicular para que, sujetándose a los sistemas informáticos que se desarrollen y los lineamientos que se expidan, constaten que los propietarios o poseedores de vehículos están libres de adeudos por multas derivadas de infracciones al presente Reglamento, previa la realización de la pruebas de emisiones.

Artículo 8.- Para las preferencias de paso en los cruceros, el conductor debe ajustarse a la señalización establecida y a las siguientes reglas:

- I. En los cruceros regulados por un agente o por promotores voluntarios de seguridad vial, debe detener su vehículo cuando así lo ordene;

II. En los cruces regulados mediante semáforos, debe detener su vehículo en la línea de “alto”, sin invadir la zona para el cruce de los peatones, cuando la luz del semáforo esté en color rojo;

III. Cuando la vía en que circule carezca de señalización que regule la preferencia de paso, o los semáforos se encuentren con luces intermitentes, está obligado a cederlo a los vehículos que se aproximen por su derecha, salvo cuando la vía en que se circula sea de mayor amplitud que la otra o tenga mayor volumen de tránsito;

IV. Cuando los semáforos se encuentren con luces intermitentes, tiene preferencia de paso el conductor que transite en una vía cuyo semáforo esté destellando en color ámbar, quien debe disminuir la velocidad y cruzar con precaución; el conductor que transite en una vía cuyo semáforo esté destellando en color rojo, debe hacer alto total y después cruzar con precaución;

V. Quien circule por una vía primaria, tiene preferencia de paso sobre el que pretenda acceder a ella, deteniendo por completo su marcha, cuando sea preciso;

VI. Cuando exista la señalización de círculo rojo o en los cruces no haya posibilidad de que los vehículos avancen hasta cruzar la vía en su totalidad, debe evitar continuar la marcha y obstruir la circulación de las calles transversales;

VII. La vuelta a la derecha es continua y con precaución, aun cuando el semáforo se encuentre en rojo. Sólo es continua a la izquierda, cuando la vía por la que circule el vehículo sea de un solo sentido;

VIII. Quien circule por una glorieta, tiene preferencia de paso sobre los que pretendan acceder a ella;

IX. Entre las 23:00 hrs. y las 5:00 hrs. del día siguiente, debe detener totalmente el vehículo frente a la indicación de alto de un semáforo y, una vez que se cerciore de que ningún vehículo o peatón se dispone a atravesar un cruce, puede continuar la marcha aún cuando no haya cambiado la señal de alto;

X. El transporte de alta capacidad o masivo, tiene preferencia de paso; y

XI. Las ambulancias, las patrullas de policía y los del cuerpo de bomberos, tienen derecho de paso, cuando circulen con las señales de sonido o luminosas funcionando.

El incumplimiento de las reglas dispuestas en este artículo, se sanciona con base en la siguiente tabla:

Fracción	Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X y XI.	5 días

Artículo 9.- Los peatones y personas con capacidades diferentes tienen derecho de preferencia sobre el tránsito vehicular, para garantizar su integridad física cuando:

I. En los pasos peatonales, la señal del semáforo así lo indique;

II. Habiéndoles correspondido el paso de acuerdo con el ciclo del semáforo no alcancen a cruzar la vía;

III. Los vehículos vayan a dar vuelta para entrar a otra vía y haya peatones cruzando ésta;

IV. Los vehículos deben circular sobre el acotamiento y en éste haya peatones transitando que no dispongan de zona peatonal;

V. Transiten por la banqueta y algún conductor deba cruzarla para entrar o salir de una cochera, estacionamiento o calle privada; y

VI. Vayan en comitivas organizadas o filas escolares.

El conductor que incumpla lo dispuesto en este artículo, se sanciona con base en la siguiente tabla:

Fracción	Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
I, II, III, IV, V, y VI	10 días

Artículo 10.- Cuando por caso fortuito o de fuerza mayor el conductor detenga su vehículo, en las vías primarias o locales o de una carretera local o en una vía de circulación continua, debe procurar no entorpecer la circulación y dejar una distancia de visibilidad suficiente en ambos sentidos y de inmediato colocar los dispositivos de advertencia y si la vía es de dos sentidos de circulación debe colocar sus dispositivos de advertencia a 20 metros atrás del vehículo y 20 metros adelante en el carril opuesto.

El incumplimiento de este artículo, se sanciona con base en la siguiente tabla:

Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
5 días

Artículo 11.- Se prohíbe estacionar, cualquier vehículo en los siguientes espacios:

I. En las vías primarias;

II. En zonas o vías públicas, identificadas con la señalización respectiva;

III. En las vías públicas en doble o más filas;

IV. Sobre las banquetas, camellones, andadores, retornos, isletas u otras vías y espacios reservados a peatones;

V. Frente a una entrada de vehículos, excepto cuando se trate de la del propio domicilio del conductor;

VI. En lugares donde se obstruya la visibilidad de las señales de tránsito a los demás conductores;

VII. Fuera de un cajón de estacionamiento o invadiendo u obstruyendo otro, siempre que estén balizados;

VIII. Sobre o debajo de cualquier puente o estructura elevada de una vía pública o en el interior de un túnel;

IX. Frente a la entrada y salida de ambulancias y vehículos de emergencia;

X. Frente a los hidrantes para uso de los bomberos;

XI. Frente a rampas especiales para personas con capacidades diferentes, ocupando u obstruyendo los espacios destinados al estacionamiento de sus vehículos;

XII. Frente a establecimientos bancarios y en lugares destinados al estacionamiento momentáneo de vehículos de traslado de valores, identificadas con la señalización respectiva;

XIII. En los carriles exclusivos para transporte colectivo de pasajeros;

XIV. En los accesos y salidas, áreas de circulación y zonas de ascenso y descenso de pasaje en las terminales del transporte colectivo metro;

XV. En las zonas autorizadas para cargar y descargar;

XVI. En un tramo menor a 5 metros de la entrada de una estación de bomberos y vehículos de emergencia y en un tramo de 25 metros a cada lado del eje de entrada en la acera opuesta a ella;

XVII. A menos de 100 metros de una curva o cima;

XVIII. A menos de 10 metros de cualquier cruce ferroviario;

XIX. A menos de 50 metros de un vehículo estacionado en el lado opuesto en una vialidad o carretera de no más de dos carriles y con doble sentido de circulación;

XX. A menos de 30 metros antes y después de la zona de ascenso y descenso de pasajeros y bahías del servicio público de transporte colectivo de pasajeros;

XXI. En vías de circulación continua o frente a sus salidas; y

XXII. En los demás lugares que la Secretaría y la Agencia determinen.

La infracción a las prohibiciones dispuestas en este artículo, se sanciona con base en la siguiente tabla:

Fracción	Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI y XXII.	5 días y remisión al depósito

Artículo 12.- Los vehículos estacionados en lugares prohibidos, en los que exista señalamiento de inmovilizador o donde se encuentren instalados parquímetros o cualquier otro sistema de medición del tiempo de estacionamiento en la vía pública y que no cubran la cuota de estacionamiento en el momento de la revisión, pueden ser inmovilizados por el agente, aún cuando el conductor o alguna otra persona se encuentre presente. El vehículo debe ser liberado hasta que se hayan cubierto las sanciones económicas y los derechos por retiro de inmovilizador correspondientes.

La Agencia y los Ayuntamientos pueden auxiliarse de terceros autorizados por la autoridad competente para la inmovilización de vehículos.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo, se sanciona con base en la siguiente tabla:

Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
5 días

Transcurridas más de dos horas de haber sido inmovilizado el vehículo y el interesado no lo retire del lugar, debe procederse a la remisión del mismo al depósito correspondiente.

Artículo 13.- En las vías públicas está prohibido:

- I. Efectuar reparaciones a vehículos; salvo en vías locales y sólo en casos de emergencia;
- II. Colocar señalamientos o cualquier otro objeto que obstaculice o afecten la vialidad;
- III. Arrojar, depositar o abandonar objetos, vehículos o residuos que puedan entorpecer la libre circulación;
- IV. Colocar señalamientos o cualquier otro objeto para reserva de espacios de estacionamiento en la vía pública sin la autorización correspondiente;
- V. Organizar o participar en competencias vehiculares de alta velocidad o “arrancones” en las vías públicas;
- VI. Alterar o distorsionar las vías o sus instalaciones, produciendo en ellas o en sus inmediaciones, efectos que modifiquen las condiciones

apropiadas para circular, detener o estacionar los vehículos automotores;

VII. Cerrar u obstruir la circulación con vehículos o cualquier otro objeto mueble; y

VIII. Descargar cualquier tipo de sustancias tóxicas o peligrosas.

La infracción de las prohibiciones dispuestas en este artículo, se sanciona con base en la siguiente tabla:

Fracción	Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
VII	5 días
I	5 días y remisión del vehículo
II, III, V, VIII	10 días
IV	10 días
VI	20 días y remisión del vehículo

La Agencia y los Ayuntamientos, en su respectiva competencia territorial, podrán retirar los objetos que pongan en riesgo la seguridad de las personas, obstaculicen la circulación o estacionamiento de los vehículos.

Artículo 14.- Todo conductor de vehículo de motor debe proveer lo necesario, a efecto de que el mismo cuente con:

I. Combustible suficiente para su buen funcionamiento;

II. Faros delanteros, que emitan luz blanca, dotados de un mecanismo para cambio de intensidad;

III. Luces:

- a) De destello intermitente de parada de emergencia;
- b) Especiales, según el tipo de dimensiones y servicio del vehículo;
- c) Que indiquen marcha atrás;
- d) Indicadoras de frenos en la parte trasera;
- e) Direccionales de destello intermitente, delanteras y traseras;
- f) Que iluminen la placa trasera.

IV. Cuartos delanteros, de luz amarilla y traseros de luz roja;

V. Llantas en condiciones que garanticen la seguridad;

VI. Llanta de refacción y la herramienta adecuada para el cambio de la misma;

VII. Al menos con dos espejos retrovisores, interior y lateral del conductor;

VIII. Defensas delantera y trasera;

IX. Cinturones de Seguridad; y

X. Parabrisas en optimas condiciones que permitan la visibilidad del conductor al exterior y al interior del vehiculo.

Quando disminuya sensiblemente la visibilidad por cualquier factor natural, ambiental o debido a la infraestructura vial, se deben encender las luces, evitando que el haz luminoso deslumbre a quienes transitan en sentido opuesto.

El incumplimiento de las obligaciones dispuestas en este artículo, se sanciona con base en la siguiente tabla:

Fracción	Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX y X	5 días

Artículo 15.- Los conductores deben cerciorarse que el vehículo:

I. Esté en condiciones mecánicas adecuadas;

II. Que le funcionen todos los aditamentos descritos en el artículo anterior; y

III. Que no emita humo ostensiblemente contaminante.

El incumplimiento de las obligaciones dispuestas en este artículo, se sanciona con base en la siguiente tabla:

Fracción	Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
I y II	5 días
III	5 días y remisión del vehículo al depósito

Artículo 16.- Los vehículos automotores sólo pueden circular con:

I. Placas de matrícula o permisos provisionales vigentes o en su caso la copia certificada de la denuncia de la pérdida ante el Agente del Ministerio Público, mismos que deben:

- a) Estar colocadas en el lugar destinado por el fabricante del vehículo;
- b) Encontrarse libres de cualquier objeto o sustancia que dificulte u obstruya su visibilidad o su registro;
- c) Coincidir con la calcomanía permanente de circulación, con la tarjeta de circulación y con los registros del control vehicular; y
- d) Tener la dimensión y características que especifique la Norma Oficial Mexicana respectiva.

II. La calcomanía de circulación permanente; y

III. El holograma de verificación vehicular vigente o en su caso la copia certificada de la denuncia de la pérdida ante el Agente del Ministerio Público.

El incumplimiento de las obligaciones señaladas en este artículo, se sanciona con base en la siguiente tabla:

Fracción	Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
I, II y III	20 días y remisión al depósito

Artículo 17.- Los vehículos particulares que tengan adaptados dispositivos de acoplamiento para tracción de remolques y semirremolques, deben contar con un mecanismo giratorio o retráctil que no rebase la defensa del mismo; los vehículos que no cumplan con este requisito deben ser modificados por el propietario.

Los remolques y semirremolques deben estar provistos en sus partes laterales y posteriores de dos o más reflejantes rojos, así como de dos lámparas indicadoras de frenado.

En combinación de vehículos, las luces de frenos deben ser visibles en la parte posterior del último vehículo.

El incumplimiento de las obligaciones señaladas en este artículo, se sanciona con:

Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
5 días

Artículo 18.- Se prohíbe instalar o utilizar en vehículos particulares:

- I. Elementos de identificación iguales o similares a los del transporte público de pasajeros matriculados en el Estado, vehículos de emergencia o patrullas;
- II. Dispositivos similares a los utilizados por vehículos policiales o de emergencia;
- III. Faros delanteros de color distinto al blanco o ámbar;
- IV. Faros deslumbrantes que pongan en riesgo la seguridad de conductores o peatones;
- V. Luces de neón alrededor de las placas de matrícula;
- VI. Anuncios publicitarios no autorizados;
- VII. Televisor o pantalla de proyección de cualquier tipo de imágenes en la parte interior delantera del vehículo;

VIII. Vidrios polarizados, oscurecidos o aditamentos que obstruyan la visibilidad del conductor o al interior del vehículo, salvo cuando vengan instalados de fábrica, de acuerdo con las normas expedidas por la autoridad federal correspondiente, o cuando así se requiera por razones médicas, debidamente acreditadas ante la Secretaría de Transporte y, cualquiera de estas circunstancias debe indicarse en la tarjeta de circulación.

La infracción a las prohibiciones dispuestas en este artículo, se sanciona en base a la siguiente tabla:

Fracción	Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
III, IV, V y VI	5 días
I y II	5 días y remisión del vehículo al depósito
VII y VIII	10 días

Artículo 19.- Sólo pueden circular por carriles exclusivos o de contraflujo los vehículos destinados a la prestación de servicios de emergencia médica, los de protección civil que presten auxilio en caso de emergencia, siniestro o desastre, las motocicletas de apoyo vial, los vehículos de bomberos y los de la policía, cuando estén atendiendo alguna emergencia, en cuyo caso deben circular con las luces encendidas y la sirena abierta. Pueden hacer uso de estos carriles los vehículos de transporte público de pasajeros que cuenten con la autorización respectiva, debiendo circular con las luces encendidas.

CAPÍTULO III DE LOS PEATONES

Artículo 20.- Los peatones deben:

- I. Cruzar las vías por las esquinas o zonas marcadas para tal efecto, excepto en las calles locales o domiciliarias cuando sólo exista un carril para la circulación;
- II. Utilizar los puentes o pasos peatonales a desnivel para cruzar la vía pública dotada para ello;
- III. Tomar las precauciones necesarias en caso de no existir semáforo; y
- IV. Obedecer las indicaciones de los agentes, promotores voluntarios de seguridad vial y las señales de tránsito.

Los peatones que no cumplan con las obligaciones de este Reglamento, deben ser amonestados verbalmente por los agentes y orientados a conducirse de conformidad con lo establecido por las disposiciones aplicables.

Artículo 21.- Las autoridades correspondientes deben tomar las medidas que procedan para garantizar la integridad física y el tránsito seguro de los peatones por la banqueta. Asimismo, realizar las acciones necesarias para garantizar que las banquetas se encuentren libres de obstáculos que impidan el tránsito peatonal y el desplazamiento de personas con capacidades diferentes.

CAPÍTULO IV DE LA PROTECCIÓN DE LOS ESCOLARES

Artículo 22.- Los centros educativos pueden contar con promotores voluntarios de seguridad vial, que deben ser habilitados y supervisados por la Agencia y la Dirección, previo cumplimiento de los requisitos y cursos de capacitación que al efecto se establezcan.

Artículo 23.- Los conductores de vehículos están obligados a:

I. Disminuir la velocidad de su vehículo y tomar las debidas precauciones cuando encuentren un transporte escolar detenido en la vía pública, realizando maniobras de ascenso y descenso de escolares; y

II. Obedecer las señales de protección y las indicaciones de los agentes, del personal de apoyo vial o de los promotores voluntarios de seguridad vial.

El incumplimiento de las obligaciones dispuestas en este artículo, se sanciona con base en la siguiente tabla:

Fracción	Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
I y II	5 días

Artículo 24.- Las escuelas deben contar con lugares especiales para que los vehículos de transporte escolar efectúen el ascenso y descenso de los escolares, sin que afecten u obstaculicen la circulación en la vía pública.

Dichos lugares deben estar localizados en las inmediaciones de los planteles a propuesta de los centros educativos y previa autorización de la Secretaría de Transporte, garantizando la seguridad de los escolares.

Artículo 25.- Los conductores de vehículos de transporte escolar que se detengan en la vía pública para efectuar maniobras de ascenso y descenso, deben poner en funcionamiento las luces intermitentes de advertencia.

Es responsabilidad del conductor del vehículo de transporte escolar tomar las debidas precauciones para realizar las maniobras de ascenso y descenso de escolares de manera segura.

CAPÍTULO V DE LA CIRCULACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS

Artículo 26.- Los conductores de vehículos y equipo afectos al servicio público de transporte tienen las siguientes obligaciones:

I. Conducir con licencia de chofer, así como tarjeta de identificación personal para operadores de transporte público, portar ambas placas de matrícula o el original del permiso provisional correspondiente y en su defecto la copia certificada de la denuncia de la pérdida ante el Agente del Ministerio Público;

II. Circular por el carril de la extrema derecha;

III. Circular con las puertas cerradas;

IV. Realizar maniobras de ascenso o descenso de pasajeros en lugares autorizados;

V. Permitir el ascenso o descenso de pasajeros sólo cuando el vehículo esté sin movimiento;

VI. Circular con las luces interiores encendidas cuando oscurezca;

VII. Estacionar el vehículo en el lugar de encierro correspondiente;

VIII. Prestar el servicio únicamente en la zona de operación para la que fue autorizado y conforme a los elementos de identificación correspondientes; y

IX. Abstenerse de conducir cuando estén impedidos para hacerlo por circunstancias de salud o de cualquier otra que implique disminución de sus facultades físicas o mentales.

El incumplimiento de las obligaciones dispuestas en este artículo, se sanciona con base en la siguiente tabla:

Fracción	Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
III, V y VI	5 días
II	10 días
VII	10 días y remisión al depósito
IV, VIII y IX	20 días
I	20 días y remisión al depósito

Artículo 27.- Queda prohibido a los conductores de vehículos de transporte de pasajeros colectivo:

I. Circular:

- a) Por los carriles centrales de la red vial primaria y de acceso controlado y por el segundo carril de la vía lateral, a excepción de utilizarlo para rebasar, y
- b) Por vías primarias en el segundo carril, a excepción de utilizarlo para rebasar, si no hay circulación que lo impida.
- c) Circular fuera de los carriles confinados, cuando existan, salvo cuando se encuentren impedidos para hacerlo por razón de construcción o mantenimiento de los mismos.
- d) Circular sin los elementos de identificación exigidos por el gobierno del Estado de México.

II. Rebasar a otro por el carril de contraflujo de los ejes viales, salvo que dicho vehículo esté parado por alguna descompostura. En este caso, el conductor debe rebasar con precaución, con las luces delanteras encendidas y direccionales funcionando;

III. Realizar maniobras de ascenso o descenso de pasajeros, en el segundo o tercer carril de circulación, contados de derecha a izquierda;

IV. Llevar vidrios polarizados, oscurecidos o con aditamentos u objetos distintos a las calcomanías reglamentarias;

V. Llevar objetos que obstruyan la visibilidad del conductor o lo distraigan;

VI. Instalar o utilizar televisores o pantallas de proyección de cualquier tipo de imagen en la parte delantera del vehículo;

VII. El uso inmoderado de radios, grabadoras y de equipo de sonido en general;

VIII. Instalar o utilizar faros deslumbrantes que pongan en riesgo la seguridad de conductores o peatones, así como luces de neón alrededor de las placas de matrícula;

IX. Cargar combustible llevando pasajeros a bordo; y

X. Prestar el servicio público de transporte sin contar con concesión, autorización o permiso correspondiente, en cuyo caso se procederá de conformidad con el artículo 43 de este Reglamento.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo, se sanciona con base en la siguiente tabla:

Fracción	Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
I, II, IV, V, VII, VIII y IX	10 días
III, VI y X	20 días

CAPÍTULO VI DE LA CIRCULACIÓN DEL TRANSPORTE DE CARGA Y DE SUSTANCIAS TÓXICAS Y PELIGROSAS

Artículo 28.- Los vehículos de transporte de carga no pueden circular:

I. Por carriles centrales; y

II. Cuando la carga:

- a) Sobresalga de la parte delantera o de los costados, salvo cuando se obtenga el permiso correspondiente de la Secretaría de Transporte;
- b) Sobresalga de la parte posterior por más de un metro y no lleve reflejantes de color rojo o banderolas que indiquen peligro;
- c) Obstruya la visibilidad del conductor, salvo cuando se obtenga el permiso correspondiente de la Secretaría de Transporte;
- d) No esté debidamente cubierta, tratándose de materiales esparcibles;
- e) No vaya debidamente sujeta al vehículo por cables o lonas.

La infracción de las prohibiciones dispuestas en este artículo, se sanciona con base en la siguiente tabla:

Fracción	Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
I	10 días
II	20 días

Artículo 29.- Los conductores de vehículos de transporte de carga deben:

I. Circular por el carril de extrema derecha y usar el izquierdo sólo para rebasar o dar vuelta a la izquierda;

II. Sujetarse a los horarios y a las vialidades establecidas mediante aviso de la Agencia o de los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia;

III. Estacionar el vehículo o contenedor en el lugar de encierro correspondiente;

IV. Circular sin tirar objetos o derramar sustancias que obstruyan el tránsito o pongan en riesgo la integridad física de las personas;

V. Conducir con licencia vigente; y

El incumplimiento de las obligaciones dispuestas en este artículo, se sanciona con base en la siguiente tabla:

Fracción	Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
I, II, IV	10 días
III	10 días y remisión al depósito
V	20 días

Artículo 30.- Además de las obligaciones contenidas en el artículo que antecede, los conductores de vehículos que transporten sustancias tóxicas o peligrosas deben:

I. Sujetarse estrictamente a las rutas y los itinerarios de carga y descarga autorizados por la Secretaría de Transporte; y

II. Abstenerse de realizar paradas que no estén señaladas en la operación del servicio.

En caso de congestionamiento vehicular que interrumpa la circulación, el conductor debe solicitar a los agentes prioridad para continuar su marcha, mostrándoles la documentación que ampare el riesgo sobre el producto que transporta.

El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones señaladas en este artículo, se sanciona con base en la siguiente tabla:

Fracción	Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
I y II	10 días

Artículo 31.- Se prohíbe a los conductores de vehículos que transporten sustancias tóxicas o peligrosas:

I. Llevar a bordo personas ajenas a su operación;

II. Arrojar al piso o descargar en las vialidades innecesariamente cualquier tipo de sustancias tóxicas o peligrosas;

III. Estacionar los vehículos en la vía pública o en la proximidad de fuente de riesgo, independientemente de la observancia de las condiciones y restricciones impuestas por las autoridades federales en materia ambiental y de transporte; y

IV. Realizar maniobras de carga y descarga en lugares inseguros y no destinados para tal fin.

La infracción de las prohibiciones dispuestas en este artículo, se sanciona con base en la siguiente tabla:

Fracción	Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
I, II y III	10 días
IV	20 días

Artículo 32.- Cuando por alguna circunstancia de emergencia se requiera estacionar el vehículo que transporte sustancias tóxicas o peligrosas en la vía pública u otra fuente de riesgo, el conductor debe asegurarse de que la carga esté debidamente protegida y señalizada, a fin de evitar que personas ajenas a la transportación manipulen el equipo o la carga.

Cuando lo anterior suceda en horario nocturno, el conductor debe colocar triángulos de seguridad, tanto en la parte delantera, como trasera de la unidad, a una distancia que permita a otros conductores tomar las precauciones necesarias.

El incumplimiento de la obligación dispuesta en este artículo, se sanciona con base en la siguiente tabla:

Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
10 días

CAPÍTULO VII DE LA CIRCULACIÓN DE BICICLETAS Y MOTOCICLETAS

Artículo 33.- Los conductores de bicicletas y motocicletas tienen las siguientes obligaciones:

- I. Respetar las señales de tránsito y las indicaciones de los agentes;
- II. Circular en el sentido de la vía;
- III. Llevar a bordo sólo al número de personas para el que exista asiento disponible;

IV. Usar casco. Los acompañantes también deben portarlo;

V. Utilizar un sólo carril de circulación;

VI. Rebasar sólo por el carril izquierdo;

VII. Circular en todo tiempo con las luces encendidas. Las bicicletas deben tener aditamentos reflejantes; y

VIII. En caso de motocicletas, circular en todo tiempo con las luces encendidas.

Los conductores de bicicletas deben mantenerse a la extrema derecha de la vía sobre la que transiten y rebasar con cuidado a vehículos estacionados.

Los ciclistas que no cumplan con las obligaciones señaladas, serán amonestados verbalmente por los agentes y orientados a conducirse de conformidad con lo establecido por las disposiciones aplicables.

La infracción a las prohibiciones dispuestas en este artículo por los motociclistas, se sanciona con base en la siguiente tabla:

Fracción	Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
I, IV, V, VI, VII y VIII	5 días
II y III	10 días

Artículo 34.- Se prohíbe a los conductores de bicicletas y motocicletas:

I. Circular por los carriles centrales o interiores de las vías primarias y en donde así lo indique el señalamiento de las vías de acceso controladas, salvo cuando mediante aviso publicado en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”, la Secretaría, la Agencia o los Ayuntamientos determinen horarios y días permitidos en dichas vialidades;

II. Circular entre carriles;

III. Circular dos o más vehículos de este tipo en posición paralela dentro de un mismo carril;

IV. Llevar a un pasajero en lugar intermedio entre la persona que conduce y el manubrio de la motocicleta;

V. En caso de motocicletas transportar pasajeros menores de 12 años de edad;

VI. Asirse o sujetarse a otros vehículos en movimiento;

VII. Transitar sobre las banquetas y áreas reservadas al uso exclusivo de peatones; y

VIII. No se puede transportar carga que impida mantener ambas manos sobre el manubrio, y un debido control del vehículo o su necesaria estabilidad.

Los ciclistas que no cumplan con las obligaciones señaladas, serán amonestados verbalmente por los agentes y orientados a conducirse de conformidad con lo establecido por las disposiciones aplicables.

El incumplimiento de cualquiera de las prohibiciones de motociclistas, se sanciona en base a la siguiente tabla:

Fracción	Sanción con multa equivalente en días de salario mínimo
III	5 días
II, IV, V, VI, VII y VIII	10 días
I	20 días

Artículo 35.- Los vehículos de propulsión no mecánica, autorizados por la Secretaría de Transporte, sólo podrán circular en las vialidades autorizadas y cumpliendo con la norma técnica publicada para tal efecto.

CAPÍTULO VIII DE LA CONDUCCIÓN DE VEHÍCULOS BAJO LOS EFECTOS DEL ALCOHOL Y NARCÓTICOS

Artículo 36.- Ninguna persona puede conducir vehículos por la vía pública, si tiene una cantidad de alcohol en la sangre superior a 0.8 gramos por litro o de alcohol en aire expirado superior a 0.4 miligramos por litro o bajo el influjo de narcóticos.

Los operadores de vehículos destinados al servicio de transporte de pasajeros, de transporte de carga o de transporte de sustancias tóxicas o peligrosas, no deben presentar ninguna cantidad de alcohol en la sangre o en aire expirado, o síntomas simples de aliento alcohólico o de estar bajo los efectos de narcóticos.

El incumplimiento a esta obligación ocasiona la suspensión de la licencia por tres años.

Artículo 37.- Todos los conductores de vehículos a quienes se les encuentre cometiendo actos que violen las disposiciones del presente Reglamento y muestren síntomas de que conducen en estado de ebriedad, serán presentados ante el Juez Calificador o Autoridad Municipal competente, para el caso de encontrarse bajo el influjo de narcóticos, están obligados a someterse a las pruebas para la detección del grado de intoxicación por el médico del Ministerio Público competente.

Los agentes pueden detener la marcha de un vehículo cuando la Agencia o los Ayuntamientos a través de la Dirección establezcan y lleven a cabo programas de control y preventivos de ingestión de alcohol o de narcóticos, para conductores de vehículos. Estos programas deben ser publicados en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” y en dos de los diarios de mayor circulación en la Entidad.

Artículo 38.- Cuando los agentes cuenten con dispositivos de detección de alcohol o de narcóticos, deben proceder como sigue:

- I. Los conductores deben someterse a las pruebas para la detección del grado de intoxicación que establezca la Agencia o los Ayuntamientos;
- II. El agente debe entregar un ejemplar del comprobante de los resultados de la prueba al conductor, inmediato a su realización;
- III. En caso de que el conductor sobrepase el límite permitido de alcohol en la sangre debe ser remitido al Ministerio Público competente; y
- IV. El agente debe entregar un ejemplar del comprobante de los resultados de la prueba al Ministerio Público ante el cual sea presentado el conductor, documento que constituye prueba fehaciente de la

cantidad de alcohol o narcóticos encontrados y sirve de base para el dictamen del Médico Legista que determine el tiempo probable de recuperación, asimismo, deber dar aviso inmediato a la Secretaría de Transporte, para que proceda a la cancelación de la licencia de conducir en los términos del Código.

En caso de presentarlos, el operador será remitido al Instituto de Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, al Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, Secretaría de Salud del Estado de México o a cualquier otra Institución Médica Oficial, para que en auxilio de la Agencia determine el consumo de alcohol y/o las sustancias referidas, sin perjuicio de las sanciones que procedan, se dará aviso inmediato a la Secretaría de Transporte, para que proceda a la suspensión de la licencia de conducir.

CAPÍTULO IX DE LOS ACCIDENTES DE TRÁNSITO Y DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL RESULTANTE

Artículo 39.- Todo vehículo que circule en las vías primarias y locales sitas en los municipios conurbados, debe contar con póliza de seguro de responsabilidad civil vigente, que ampare, al menos, la responsabilidad civil contra daños a terceros en sus personas, en términos de la Ley. Los vehículos de servicio público de pasajeros además deben contar necesariamente con seguro de viajero. Los vehículos de servicio público de transporte deben contar con un seguro de responsabilidad vigente.

Artículo 40.- Si como resultado de un accidente de tránsito se ocasionan daños a bienes propiedad de la Administración Pública del Estado de México o de la Administración Pública Municipal los implicados son responsables del pago de los mismos, independientemente de lo que establezcan otras disposiciones jurídicas.

Cuando la causa del accidente de tránsito sea la falta de mantenimiento de una vialidad, una inadecuada señalización o alguna otra causa imputable a las autoridades de la Administración Pública del Estado de México, los implicados no son responsables de los daños causados y pueden efectuar reclamación ante la autoridad que corresponda para que ésta, a través de las dependencias, u organismos y procedimientos legales correspondientes, repare los daños causados a su persona y/o a su patrimonio.

Si con motivo del tránsito de vehículos se ocasionan daños a bienes de la Federación, las autoridades del Estado de México o de los municipios, deben dar aviso a las autoridades federales competentes, a efecto de que procedan de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Artículo 41.- En caso de que en un accidente de tránsito sólo hubiere daños materiales a propiedad privada y los involucrados estuvieren de acuerdo en la forma de reparación de los mismos, ningún agente puede remitirlos ante las autoridades.

El agente sólo debe llenar la boleta de sanción señalando la falta que causó el accidente.

Si las partes no están de acuerdo de la forma de reparación de los daños, deben ser remitidos ante las autoridades correspondientes.

La excepción no opera si alguno de los conductores se encuentra bajo los efectos del alcohol o narcóticos. No obstante, los vehículos deben retirarse del lugar a fin de no obstruir la circulación.

Artículo 42.- Los conductores de vehículos involucrados en un accidente de tránsito en el que se produzcan lesiones o se provoque la muerte de alguna persona, siempre y cuando se encuentren en condiciones físicas que no requieran de atención médica inmediata, deben proceder de la manera siguiente:

I. Permanecer en el lugar de los hechos para prestar o facilitar asistencia a la persona o personas lesionadas, procurando que se dé aviso a la autoridad competente y a los servicios de emergencia, para que tomen conocimiento de los hechos y actúen como corresponda;

II. Desplazar o mover a las personas lesionadas del lugar en donde se encuentren, únicamente cuando no se disponga de atención médica inmediata, y si el no hacerlo representa un peligro o se puede agravar su estado de salud;

III. En caso de fallecimiento, el cuerpo y el o los vehículos no deben ser removidos del lugar del accidente, hasta que la autoridad competente así lo determine;

IV. Colocar de inmediato los señalamientos que se requieran para evitar otro posible accidente; y

V. Retirar el o los vehículos accidentados para despejar la vía, una vez que las autoridades competentes así lo determinen.

CAPÍTULO X DE LAS FUNCIONES DE LOS AGENTES

Artículo 43.- Las sanciones en materia de tránsito, señaladas en este Reglamento y demás disposiciones jurídicas, deben ser impuestas por el agente que tenga conocimiento de su comisión, y constar en las boletas de infracción seriadas autorizadas por la Agencia y los Ayuntamientos, las cuales para su validez contendrán:

I. Fundamento Jurídico:

- a) Artículos que prevén la infracción cometida del Código o el presente Reglamento; y
- b) Artículos que establecen la sanción impuesta del Código o el presente Reglamento.

II. Motivación:

- a) Día, hora, lugar y breve descripción de la conducta infractora;
- b) Nombre y domicilio del infractor, salvo que no esté presente o no los proporcione;
- c) Placas de matrícula, y en su caso, número del permiso del vehículo para circular; y
- d) En su caso, número y tipo de licencia o permiso de conducir.

III. Nombre, número de placa, adscripción y firma del agente que imponga la sanción.

La Agencia y los Ayuntamientos deben coadyuvar con la Secretaría de Transporte, para la aplicación de sanciones por el incumplimiento a las disposiciones de la materia, cuando exista flagrancia.

Artículo 44.- Cuando los conductores de vehículos cometan una infracción a las disposiciones de este Reglamento y demás disposiciones aplicables, los agentes deben proceder de la manera siguiente:

I. Indicarán al conductor que detenga la marcha de su vehículo;

II. Se identificarán con su nombre y número de placa;

III. Señalarán al conductor la infracción que cometió, mostrándole el artículo del presente Reglamento que lo fundamenta, así como la sanción que proceda por la infracción; y

IV. Solicitarán al conductor la licencia de conducir y la tarjeta de circulación, documentos que deben entregarse para su revisión, y devueltos en el mismo sitio inmediatamente después de que los hubiese revisado; salvo que se haya cometido alguna infracción al reglamento, se podrá retener algún documento de los citados o placa de circulación, para garantizar el pago de la multa;

V. Tratándose de vehículos del servicio público de transporte, en sus diversas modalidades requerir la documentación que acredite estar autorizado para realizar éste servicio.

Una vez efectuada la revisión de los documentos y de la situación en la que se encuentra el vehículo, si están en orden, el agente debe proceder a llenar la boleta de sanción, de la que extenderá una copia al interesado.

En caso de que existan irregularidades el agente debe remitir el vehículo al depósito de conformidad con el presente Reglamento.

Artículo 45.- Cuando se trate de infracciones a este Reglamento captado por instrumentos tecnológicos, la infracción debe ser notificada al propietario del vehículo, o quien, en su caso, es responsable solidario del infractor.

CAPÍTULO XI DE LAS SANCIONES

Artículo 46.- El pago de la multa se puede realizar en:

- I. Oficinas de la Secretaría de Finanzas o de la Tesorería de los Ayuntamientos; dependiendo de la autoridad que la haya impuesto;
- II. Centros autorizados para este fin; o
- III. Con el agente que impuso la infracción en caso de que cuente con la tecnología necesaria.

El infractor cuenta con un plazo de treinta días naturales contados a partir de la fecha de emisión de la boleta de sanción para realizar el pago, cuando no cubra el importe de las multas que establece este Reglamento dentro de los sesenta días naturales de haber sido impuesta, se le aumentarán los accesorios aplicables de conformidad con el Código Financiero de la Entidad, vencido dicho plazo sin que se realice el pago, debe cubrir los demás créditos fiscales que establece el

Código Financiero de la Entidad. El infractor que pague la multa dentro de los cinco días hábiles siguientes, tiene derecho a un descuento del 50%.

Artículo 47.- Sin perjuicio de las sanciones que correspondan, los conductores de vehículos que cometan alguna infracción a las normas de este Reglamento que puedan dar lugar a la tipificación de un delito, deben ser puestos a disposición del Ministerio Público que corresponda por los agentes que tengan conocimiento del caso, para que aquél resuelva conforme a derecho.

Tratándose de menores de edad, el agente o el Ministerio Público que tenga conocimiento del caso, debe llamar a los padres o tutores del menor a efecto de que, sin perjuicio de efectuar su remisión de conformidad con la Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de México, en los casos que proceda, se tomen las providencias necesarias para que se cubra la responsabilidad civil en que haya incurrido.

Artículo 48.- Sin perjuicio de las sanciones previstas en este Reglamento; la Agencia o la Dirección deben remitir copia de la infracción a la Secretaría de Transporte, para que imponga la sanción correspondiente a que hace mención el Libro Octavo del Código, a quien permita o lleve a cabo la obstaculización o afectación de la vialidad o del tránsito seguro de los peatones, o a quien permita o lleve a cabo la reducción de la capacidad vial, con motivo de la instalación, modificación, cambio o mantenimiento de los elementos constitutivos de un anuncio y no exhiba en ese momento la documentación correspondiente que les autorice a realizar dichos trabajos.

Sin perjuicio de lo dispuesto por el Libro Octavo del Código, las licencias de conducir expiran al acumular doce puntos de penalización.

La Secretaría de Transporte debe realizar el cómputo de los puntos de penalización con base en copias de las boletas de infracción expedidas por la Agencia.

Los puntos de penalización se acumulan de la siguiente manera:

I. Seis puntos por infringir el presente Reglamento en sus artículos 5 fracción V, 6 fracciones I, II, X, 13 fracciones V y VI;

II. Tres puntos por infringirlo en sus artículos 5 fracción III y 6 fracción XIII;

III. Un punto por infringirlo en cualquier artículo distinto al de los señalados en las dos fracciones anteriores.

Cuando una boleta de infracción sea anulada, los puntos se descontarán con base en copia de la resolución judicial o administrativa respectiva.

La acumulación de puntos no exime al titular de la licencia de cumplir con la sanción que corresponda a la infracción cometida.

La reexpedición de una licencia que expire por penalización, procede después de transcurridos tres años.

Los puntos de penalización tendrán una vigencia de un año, a partir de la fecha de la expedición de la boleta de sanción.

Artículo 49.- En los casos en que proceda la remisión del vehículo al depósito, y previamente a que se haya iniciado el proceso de arrastre, los agentes deben sellarlo para garantizar la guarda y custodia de los objetos que en el se encuentren.

Procede la remisión del vehículo al depósito aún cuando esté el conductor a bordo. Si se encuentra persona ostensiblemente menor de 16 años, mayor de 65 años o con discapacidad, a excepción de los que acrediten contar con la autorización expedida por la Secretaría de Transporte, el agente debe levantar la infracción que corresponda y esperar hasta que llegue el conductor o persona responsable, para proceder en forma inmediata a la remisión del vehículo al depósito.

Tratándose de vehículo afecto a la prestación del servicio público de transporte, en cualquiera de sus modalidades, presentar la documentación con la que acredite estar autorizado para dar ese servicio.

Si el conductor o la persona responsable se opone a la remisión del vehículo y se niega a salir de éste, debe ser puesto a disposición del Ministerio Público competente del lugar de los hechos, en términos del artículo 117 del Código Penal del Estado de México.

Los agentes que hubieren ordenado llevar a cabo remisión al depósito, deben informar de inmediato, a través de los medios electrónicos de que dispongan, al centro de control correspondiente los datos del depósito al cual se remitió, tipo de vehículo y matrícula así como el lugar del que fue retirado.

La Agencia y la Dirección pueden auxiliarse de terceros para la remisión de vehículos a depósitos propios o de dichos terceros.

Para la devolución del vehículo en los depósitos, es indispensable la comprobación de su propiedad o legal posesión, el pago previo de las multas adeudadas y derechos que procedan, exhibición de la licencia de conducir, una copia de la misma y portar las llaves del vehículo. Asimismo, se debe comprobar la no existencia de créditos por concepto del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y derechos por servicios de control vehicular, del ejercicio fiscal anterior al de la devolución del vehículo.

Artículo 50.- Los vehículos que transporten perecederos, sustancias tóxicas o peligrosas, no pueden ser remitidos al depósito por violación a lo establecido en el presente Reglamento.

En todo caso, el agente debe llenar la boleta de infracción correspondiente, permitiendo que el vehículo continúe su marcha.

CAPÍTULO XII DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN Y DEFENSA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LOS ACTOS DE AUTORIDAD

Artículo 51.- Los particulares afectados por los actos y resoluciones de las autoridades, pueden interponer recurso administrativo de inconformidad o bien juicio administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, de conformidad con el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Cuando se trate de multas, la interposición del recurso de inconformidad o del procedimiento administrativo suspende el plazo referido.

Artículo 52.- A los agentes que violen lo preceptuado en este Reglamento o que en aplicación del mismo remitan un vehículo a un depósito sin causa, se les aplicarán las sanciones correspondientes. Los particulares pueden acudir ante el Agente del Ministerio Público o los Órganos de Disciplina de la Agencia o de los Ayuntamientos, a denunciar presuntos actos ilícitos de un agente.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Reglamento entrará en vigor a los treinta días siguientes a la publicación en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”.

SEGUNDO.- Las Secretarías General de Gobierno, de Transporte y los municipios, proveerán lo necesario para la debida aplicación del presente Reglamento de Tránsito Metropolitano, en el ámbito de su competencia.

TERCERO.- Se derogan las disposiciones administrativas de igual o menor jerarquía que se opongan al presente Reglamento Metropolitano.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo, en la ciudad de Toluca de Lerdo, capital del Estado de México, a los diecinueve días del mes de junio de dos mil siete.



Seguridad Social

Acceso universal a la salud:

- 26 millones 600 mil consultas de medicina general y de especialidad.
- Construcción, ampliación y equipamiento de 214 unidades médicas de primer nivel.
- Hospitales nuevos en los municipios de Huixquilucan, El Oro, Malinalco y Acambay. Así como la ampliación del hospital de Jilotepec.
- Inversión de 835 millones de pesos a los 998 centros de salud y 40 hospitales del ISEM, en el pago de la consulta que incluye la dotación de medicamentos.
- Reducción del 37% del número de muertes maternas como resultado de los servicios de salud gratuitos a mujeres embarazadas.
- 17 nuevas unidades de terapia intensiva.
- 61 unidades móviles en operación a través del Programa Compromiso con tu Salud en Ecatepec, Chalco y Chimalhuacán.

Aspectos más relevantes *del Segundo Informe de Gobierno del Estado de México*

El periodo que se informa es el comprendido entre el 16 de septiembre de 2006 y el 31 de agosto de 2007.

Fuente: <http://www.estadodemexico.com.mx/portal/noticias/article.php?storyid=475>

Integración de la familia para el fortalecimiento de la sociedad:

- El DIFEM concretó 75 adopciones.
- Remodelación del Albergue Temporal Infantil.
- 82 millones 500 mil desayunos y 23 millones de raciones alimenticias, para enriquecer la alimentación de 543 mil alumnos.
- Un millón de despensas familiares NUTRIFAM en beneficio de 139 mil 200 familias.
- 45 mil consultas médicas y paramédicas para atender a 10 mil 500 personas con capacidades diferentes.
- Aportación de 30 millones de pesos a la Fundación Teletón para patrocinar 2 mil 893 becas de rehabilitación a igual número de niños.

Educación para acrecentar el capital humano:

- 4 millones 300 mil estudiantes en el sistema educativo.
- Creación del Instituto de Evaluación Educativa del Estado de México.
- Mil 912 espacios educativos: 5.2 diariamente entre aulas, laboratorios, talleres y anexos.
- 790 espacios rehabilitados en 395 planteles de educación básica en 86 municipios de la entidad, mediante el Programa de Dignificación de Sanitarios Escolares.

- 19.5 millones de libros leídos; es decir, un promedio de casi seis libros por alumno, a través del Programa Leer para Crecer.
- 27 nuevos servicios de educación media superior.
- Apertura de la Universidad Politécnica del Valle de Toluca y seis unidades de estudios superiores en Jiquipilco, Morelos, Temoaya, Tenango del Valle, Villa Guerrero y Xalatlaco.
- Se otorgaron 161 mil 451 becas por un monto superior a 269 millones de pesos.

Deporte para el sano desarrollo:

- 65 atletas mexiquenses participaron en los XX Juegos Centroamericanos y del Caribe, quienes obtuvieron 41 medallas.
- 44 deportistas que asistieron a los XV Juegos Panamericanos de Río consiguieron 22 preseas: una de cada tres obtenidas por nuestro país.
- Construcción y rehabilitación de 20 unidades deportivas con una inversión de 61 millones de pesos.

Participación para lograr la equidad social:

- 802 sesiones de los 125 Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social (COINCIDES).

- 520 mil canastas de alimentos en beneficio de 2 millones 200 mil personas, a través del Programa Compromiso Seguridad Alimentaria.
- 3 mil adolescentes embarazadas recibieron paquetes nutricionales y capacitación con el Programa Compromiso con el Futuro.
- 105 mil adultos mayores de 70 años de edad reciben pensión alimenticia.
- 35 mil adultos mayores de 60 a 69 años de edad se benefician con el Programa Alimentario Integral.
- Mil 500 pequeños se beneficiaron con beca educativa y apoyo alimentario mediante el Programa Apadrina a un Niño Indígena.

Seguridad Económica

Empleo para crecer y prosperar:

- 236 mil nuevos empleos han sido generados en 2 años.
- 6 nuevas Escuelas de Artes y Oficios en Amecameca, Cuautitlán, Chicoloapan, Tenancingo, Teotihuacán y Coacalco.

Competitividad para dinamizar la economía:

- 425 nuevas empresas a través del Sistema Estatal de Incubadoras y mil 266 millones de pesos en créditos para el impulso y la creación de pequeñas y medianas empresas, que promovió el Instituto Mexiquense del Emprendedor.

- 753 millones de dólares de inversión extranjera ha generado cerca de 13 mil empleos.
- 8 viajes internacionales de promoción económica.
- 85 nuevos establecimientos comerciales que generaron cerca de 10 mil empleos y una derrama económica superior a 5 mil 500 millones de pesos.
- 25 millones de pesos para mejoramiento de la imagen urbana de 14 municipios a través del Programa Pueblos con Encanto del Bicentenario.
- Nuevo corredor turístico San Martín de las Pirámides, Teotihuacan, Acolman, Otumba, Axapusco y Nopaltepec.

Modernización para un campo productivo:

- Mil tractores más con una inversión compartida de 323 millones de pesos.
- 864 obras de infraestructura hidrológica entre bordos, pozos artesianos y caminos saca cosecha.
- Subsidio para la compra de fertilizante y semillas para atender 196 mil hectáreas.
- Mil 65 proyectos productivos que generaron 7 mil 949 autoempleos.

- Primer lugar nacional en la producción de flores, con 3 mil 960 millones de tallos y un valor de producción de 3 mil 527 millones de pesos.
- 35 mil vientres gestantes de Nueva Zelanda para repoblamiento ovino, con una inversión de 80 millones de pesos.

Infraestructura para detonar la economía:

- Avance en el proyecto del Tren Suburbano Cuautitlán-Buenavista y sus obras complementarias, en coordinación con el gobierno federal.
- Están por concluirse los estudios para la construcción de los Sistemas 2 y 3 de los trenes suburbanos en los tramos de Ecatepec a Martín Carrera y Chalco a La Paz.
- 11 mil millones de pesos de inversión pública y privada para la infraestructura de comunicaciones de la entidad.
- Con recursos del Fondo Metropolitano, se rehabilitó el puente vehicular Monte Líbano y se construye el Distribuidor Vial Zaragoza; asimismo, se inició la construcción de un distribuidor en el Bordo de Xochiaca, en Nezahualcóyotl, y un puente vehicular en La Paz.
- 209 kilómetros de autopistas que incluyen 30 kilómetros del Libramiento Ruta de la Independencia, Bicentenario.
- 232 kilómetros de carreteras construidos y modernizados: carreteras Nicolás Romero-Villa del Carbón-Jilotepec; Toluca-Amanalco; Amatepec-Tejupilco; Chalco-Tláhuac y Chalco-Huitzilzingo; ampliación a seis carriles de la carretera Toluca-Tenango.

- Construcción de la tercera fase de la terminal aérea y próximamente un estacionamiento de cuatro niveles para ofrecer más de 2 mil cajones en el Aeropuerto Internacional de Toluca.
- 3 millones de pasajeros en más de 83 mil operaciones a 23 destinos fueron atendidos por cinco aerolíneas.

Infraestructura de servicios básicos:

- Los municipios de Atlacomulco, Almoloya de Juárez, Jilotepec, Huehuetoca, Tecámac y Zumpango contarán con Ciudades Bicentenario, que integrarán usos habitacionales dentro de un concepto de ciudad autosuficiente.
- 5 mil metros cuadrados de calles pavimentadas y 10 obras de construcción y rehabilitación de edificaciones urbanas, con la inversión de 89 millones de pesos en beneficio de más de un millón 900 mil habitantes.
- La cobertura de agua potable es de 93.4%, superior a la media nacional.
- Cinco redes de distribución de agua potable construidas con una longitud de 31 kilómetros en beneficio de más de 44 mil habitantes.
- Seis nuevos sistemas de agua potable en beneficio de 195 mil mexiquenses.
- 17 obras de electrificación urbana y rural en 13 municipios en beneficio de cerca de 7 mil habitantes.

Desarrollo sustentable:

- 17 mil hectáreas reforestadas y 20 millones de árboles producidos.
- Se incrementó a nueve el número de rellenos sanitarios, 38% que equivale a 2 mil toneladas diarias de residuos sólidos urbanos dispuestos en forma adecuada.

Seguridad Pública

Seguridad pública eficaz:

- 670 nuevas patrullas: 338 para la seguridad pública municipal, 264 para la Agencia de Seguridad Estatal y 68 para la Procuraduría del estado.
- 423 mil operativos.
- Mil 150 dispositivos para el combate a la tala clandestina en coordinación con el Ejército Mexicano, la ASE y Probosque; se detuvieron 457 personas, se aseguraron 208 vehículos y más de 2 mil 900 metros cúbicos de madera.
- 3 mil 305 comités escolares con la participación de estudiantes, maestros y padres de familia, en el Programa Mi Escuela y la Comunidad Seguras.
- Para el ciclo escolar 2007-2008, el programa amplía su cobertura a 5 mil 308 planteles educativos de 45 municipios, en los que se instalan botones de emergencia para automatizar y agilizar el servicio de emergencia 066.

- 31 unidades de maquinaria pesada, camiones especializados y 20 motobombas, con una inversión de más de 156 millones de pesos, para atender inundaciones y desbordamientos.
- 39 mil averiguaciones previas fueron consignadas ante el órgano jurisdiccional competente, 6.6% más que el año anterior.
- 359 bandas de delincuentes desarticuladas y mil 359 de sus integrantes detenidos.
- 15 mil vehículos robados recuperados y 903 armas aseguradas.
- La Procuraduría amplió a 93 las agencias del Ministerio Público y creó la Unidad Mixta de Atención al Narcomenudeo, en el municipio de Metepec.
- Cinco nuevas agencias del Ministerio Público para Atención a los Adolescentes en las regiones de Amecameca, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Toluca y Tlalnepantla.
- Se puso en marcha la Penitenciaría Modelo Dr. Guillermo Colín Sánchez, en el municipio de Nezahualcóyotl.
- Con un total de 9 mil 425 alumnos, prácticamente 50% de la población penitenciaria, se registró el número más alto de inscritos en el Sistema de Educación Especial para Personas Privadas de su Libertad.
- 75 mil personas atendidas por los defensores de oficio, 20% más que en el periodo anterior.
- 3 mil fianzas de interés social emitidas.

- 18 nuevos juzgados penales orales.

Seguridad integral, coordinación metropolitana:

- Cumplimiento a 11 de los 30 puntos de la Agenda Metropolitana, incluido el nuevo Reglamento de Tránsito que entró en vigor el pasado mes de julio.
- 3 mil millones de pesos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Fondo Metropolitano, que permitirán obras y acciones entre las que destacan puentes vehiculares en Tlalnepantla y Los Reyes-Textcoco; infraestructura hidráulica en Ecatepec; la planta de tratamiento de la Presa Guadalupe y proyectos de infraestructura social en la zona Cutzamala.
- Se suscribió la Agenda de Asuntos Metropolitanos para el Valle de Toluca, que cuenta con 30 rubros básicos para los 22 municipios que lo conforman.

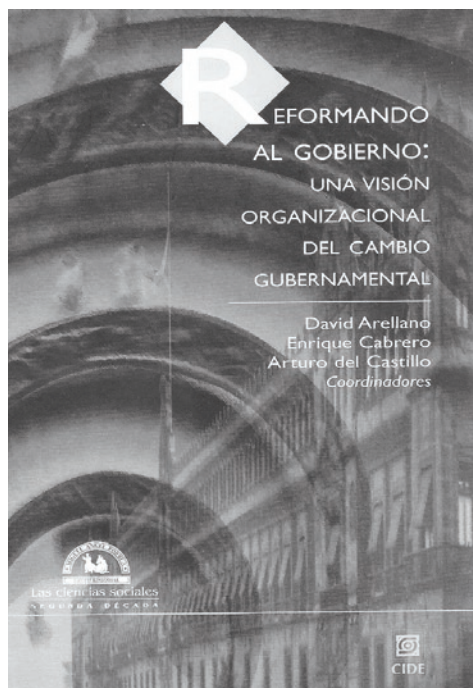
Financiamiento para el desarrollo:

- La deuda pública disminuyó 926 millones de pesos, esfuerzo reconocido por las calificadoras internacionales de deuda, quienes han otorgado por primera vez al Gobierno del Estado de México el grado de inversión.
- La captación de ingresos pasó de 8 mil 11 a 11 mil 165 millones de pesos, un incremento de 39.4%, que ubica al Estado de México como la entidad con mayor tasa de crecimiento en este rubro.

- Modernización del sistema de recaudación, que permite el pago de la mayoría de las contribuciones en sucursales bancarias, tiendas de autoservicio o vía electrónica.
- Destaca la aprobación unánime del Poder Legislativo de los 5 primeros Proyectos de Prestación de Servicios, que permitirán llevar a cabo obras de impacto regional en las áreas de salud, comunicaciones y cultura.
- El gasto de inversión pública ascendió, en este periodo, a 9 mil 775 millones de pesos, destinado a mil 630 obras y proyectos; en promedio, este esfuerzo se traduce en una inversión diaria de 26 millones 800 mil pesos.

Gobierno moderno:

- En el Programa Compromiso en el Servicio se modernizó el Centro de Servicios Administrativos de Toluca “Miguel Hidalgo y Costilla, Bicentenario” y están en proceso los de Ecatepec y Nezahualcóyotl.
- Nuevo portal electrónico del gobierno, que permite realizar trámites y pagos, y ofrece novedosos mecanismos de interacción entre ciudadanos y gobierno.



La reforma del estado como lo definen los autores es un concepto amplio y con el, se alude a la reforma electoral, legal, administrativa y política; pero también a una reforma organizacional, ya que las instituciones gubernamentales, ejercen la acción pública y hacen efectiva las acciones del gobierno para asegurar la estabilidad y eficacia de la vida productiva y social. En este sentido, el libro *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental* coordinado por David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo publicado en su primera impresión por Editorial Miguel Ángel Porrúa en marzo del año 2000 y su primera reimpresión en julio de 2003, es una contribución importante que invita a reflexionar con fondo analítico.

Reformando al Gobierno:

*Una visión organizacional del
cambio gubernamental*

Roberto Padilla Domínguez*

La reforma de los gobiernos es hoy día un factor sustantivo en la agenda política y social en diversos países que tienen además, niveles diferentes de desarrollo. Por ello se han impulsado en los últimos años diversos programas de reforma administrativa en los gobiernos, que comprenden entre otros aspectos, desde políticas de privatización hasta programas de reestructuración en los aparatos gubernamentales; la idea sustantiva que prevalece es que los gobiernos deben convertirse en espacios de alta eficiencia, porque son responsables del bienestar, la seguridad y el progreso de la sociedad.

**Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma del Estado de México. Secretario Técnico de Gabinete del Gobierno del Estado de México e integrante del Consejo Directivo 2007-2010 del IAPEM.*

En este sentido, el libro que nos ocupa es un ejemplo de análisis en el que, con profundidad y seriedad, se abordan diversos temas del cambio organizacional. Cada capítulo analiza y explica temas relevantes para comprender mejor la complejidad administrativa y organizacional. En el libro, el lector encuentra una vasta veta de conceptos y teorías para el estudio y el análisis sobre los programas de reforma organizacional; y en su conjunto, el libro proporciona magistralmente elementos teórico-conceptuales que permiten desarrollar programas de reforma en los aparatos gubernamentales. Sin duda, su lectura es obligada para entender las reformas gubernamentales en el tiempo presente, sin desconocer la importancia que tienen en el futuro para las sociedades democráticas y liberales.

La obra se divide en tres partes que integran nueve capítulos. La primera denominada Enfoques del cambio desde el análisis organizacional es por demás sugerente, porque analiza los enfoques teóricos del análisis organizacional y su objeto es que el lector se introduzca en el amplio y complejo campo de la teoría de la organización y los desarrollos más recientes del cambio organizacional. En este sentido, José de Jesús Ramírez Macías diserta en el capítulo primero, sobre el desarrollo histórico de la teoría de la organización, realizando una descripción de las diferentes escuelas que surgen a lo largo de cien años del pensamiento organizacional; al final reconoce la riqueza que ofrece la teoría de la organización para analizar y fundamentar los cambios en las instituciones modernas.

En el capítulo segundo Raúl Coronilla y Arturo del Castillo plantean como objetivo la discusión de los enfoques recientes del cambio organizacional a través de los cuales se pretenden llevar a cabo los proyectos de reestructuración, los programas de reforma, la reingeniería de procesos, los ajustes al medio ambiente, la renovación estructural

y la mejora continua, teniendo como eje la compleja realidad en la que se desenvuelven las organizaciones. Afirman que cambiar es mejorar el funcionamiento de las organizaciones a partir de un plan de reestructuración que permita mantenerse en el tiempo para sobrevivir. Concluyen que ninguna teoría es suficientemente amplia para dar cuenta de todos los matices y aristas del fenómeno del cambio organizacional; proporcionan sin embargo, elementos útiles para estudiarlo desde una pluralidad de enfoques.

El capítulo tercero, preparado por Enrique Cabrero, David Arellano y Lourdes Amaya tiene como título el Cambio en las organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad; parte de la idea de que las organizaciones gubernamentales no solo están obligadas a un cambio de forma en su tamaño y estructura, sino que deben de emprender procesos de transformación profunda, derivados de que la complejidad de su acción es cada vez mayor; encontrando a cada momento, que su interacción con las sociedades plurales es tensa y heterogénea; llaman la atención sobre la pertinencia de los procesos innovadores como mecanismos fundamentales en los movimientos del cambio.

La segunda parte titulada Cambio en organizaciones gubernamentales: niveles y estrategias se observa el proceso del cambio organizacional en su faceta de complejidad y analizado con diversas aristas analíticas; perciben que el cambio afecta diversos espacios organizativos desde sus estructuras y procedimientos hasta las relaciones institucionales que posicionan a la organización en su contexto. En el capítulo cuarto del libro, Jorge E. Culebro expone ampliamente lo relacionado con el cambio estructural; primero esboza algunos conceptos sobre la estructura organizacional; la segunda parte incluye las dimensiones de su complejidad, la formalización y la centralización, así como los factores que la determinan como el tamaño de la organización, la tecnología y el

medio ambiente; en la tercera y última parte estudia las organizaciones en su totalidad interna y externa, aseverando que este enfoque hasta el momento, es de las mejores herramientas para entender los procesos de cambio e innovación.

El capítulo quinto referido al tema del cambio y procesos decisorios: planeación y ambigüedad, Arturo del Castillo expone a partir de su tesis, el cambio en dos dimensiones: la primera como resultado de la adaptación natural que toda organización realiza ante las modificaciones del medio ambiente; y la segunda entendiendo el cambio como expresión de un proceso consciente de transformación; en este sentido, el cambio se acredita en forma de planes o programas de reforma organizativa. El capítulo finaliza con la explicación de siete experiencias o lecciones. Primera, el cambio planeado generalmente no se desarrolla como un proceso lineal y secuencial, susceptible de ser medido y evaluado. Segunda, las fases con que generalmente se describe el proceso de reforma no sigue una cronología perfecta, ni existe secuencia precisa. Tercera, el cambio planeado tiene fluctuaciones en su intensidad. Cuarta, durante los procesos de reforma organizativa, la información utilizada en la toma de decisiones es de naturaleza ambigua, es decir, las decisiones no necesariamente están precedidas de un análisis detallado de la información disponible. Quinta, el tipo de decisiones que se toman durante el proceso de reforma cambia de situación en situación. Sexta, la instrumentación del cambio planificado no puede ser entendido únicamente como el resultado de un ejercicio voluntarista e individual; por el contrario, la reforma se desenvuelve en el marco de las interacciones de los individuos en la organización y séptima, los objetivos de la reforma organizativa se modifican constantemente de acuerdo a las negociaciones políticas que los individuos articulan, en tanto que el orden instituido de la organización es trastornado.

En el capítulo sexto Transformación institucional en organizaciones gubernamentales, Arturo del Castillo expone los procesos del cambio adaptativo en las organizaciones gubernamentales y lo define como el conjunto de cambios no anticipados que se dan en forma continua, explicando que entre la innovación y la adaptación, existe un proceso de tránsito denominado cambio adaptativo y que las instituciones no son un simple reflejo de fuerzas exógenas o la suma de comportamientos individuales, sino que integran la experiencia histórica de las reglas, las rutinas y las formas que persisten; las instituciones también evolucionan a lo largo de procesos graduales y paulatinos y concluye que es fundamental conocer cómo las organizaciones se adaptan para entender mejor la dinámica organizativa de las estructuras de gobierno.

La tercera y última parte cuyo título es Asuntos críticos de la reforma organizacional del gobierno, desarrolla temas que requieren de una reflexión sustantiva, abierta y profunda con el fin de comprender y analizar los complejos procesos de cambio. Inicia con el capítulo séptimo elaborado por David Arellano y se denomina Gestión estratégica para la inducción del cambio organizacional. Concibe que el concepto de estrategia juega un papel fundamental para comprender la importancia de la dirección en la organización, así como para uniformar el comportamiento de las coaliciones más fuertes y a través del enfoque de la planeación estratégica, la administración y la gestión, se diseña el camino a seguir para la creación y formulación de las estrategias organizacionales del cambio.

En el capítulo octavo Problemas en la acción gubernamental organizaciones y redes de actores, Arturo del Castillo expone que reformar al gobierno ha constituido desde tiempo atrás, una preocupación constante para mejorar su organización con base en los conceptos de eficiencia y efectividad orientados a la acción pública. En este sentido,

el capítulo tiene como objetivo presentar una síntesis de algunos de los argumentos que se utilizan en la literatura especializada para entender el carácter interorganizacional del gobierno, cuya acción se desarrolla en ambientes diversos que tienen actores interdependientes.

En el capítulo nueve El dilema de la importación de modelos organizacionales (hacia una deconstrucción posmoderna del cambio en organizaciones gubernamentales mexicanas), David Arellano y Enrique Cabrero exponen la necesidad de que los modelos aplicados al cambio en las organizaciones en el caso de México y América Latina debe ser propio, no importado, considerando la realidad social, económica y política. El cambio en las organizaciones gubernamentales mexicanas debe concebirse de acuerdo a sus propias exigencias.

En la última parte que corresponde a las reflexiones finales, David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo destacan el hilo conductor sobre los futuros alcances del cambio en las organizaciones gubernamentales, teniendo como referente que la complejidad caracteriza a las organizaciones modernas.

Criterios para colaborar en la Revista IAPEM



La Revista IAPEM tiene como propósito fundamental desde su fundación en 1989, difundir ensayos científicos especializados en Administración Pública Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamientos jurídicos, reseñas, convocatorias e información relevante sobre administración pública y disciplinas afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 2007-2010, a través de este medio, invita a los asociados y docentes del Instituto, servidores públicos, estudiantes y estudiosos de nuestra disciplina, a participar en la Revista IAPEM, entregando o remitiendo ensayos y colaboraciones para tal fin, mismas que deberán cumplir con los siguientes criterios básicos:

1. Los ensayos deberán abordar preferentemente alguna de las siguientes temáticas:

- *Planeación Municipal y Proyectos de Inversión Local*
- *Políticas Públicas Estatales y Municipales*

- *Administración Pública Municipal*
- *Innovaciones en Sistemas de Organización e Información para la Gestión Pública Local*
- *Administración Pública Local y Reforma Fiscal*
- *Programas Sociales Gubernamentales*
- *Gobierno Electrónico*
- *Gestión Pública y Medios*
- *Administración Local y Procuración de Justicia*
- *Participación Social y Gestión Pública Local*
- *Finanzas Públicas Locales*
- *Actualización del Marco Jurídico y Normativo de la Administración Pública Local*
- *Ética en el Servicio Público*
- *Rendición de Cuentas*
- *Nuevas Tecnologías en la Administración Pública Local*
- *Nuevas Modalidades de Prestación de Servicios Públicos Locales*
- *Calidad y Productividad en el Servicio Público*
- *Colaboración y Cooperación Intergubernamental*
- *Federalismo y Municipalismo*

2. Los ensayos serán inéditos, no habiéndose publicado en cualquier medio impreso. El incumplimiento de este criterio, será únicamente responsabilidad del autor o autores que entreguen o remitan los trabajos.

3. Los ensayos deberán cumplir las siguientes características: claridad en el lenguaje; calidad y actualidad de la información, rigor metodológico, originalidad y relevancia de las aportaciones teóricas y prácticas a la gestión pública local.

4. Los ensayos deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, incluidas en ellas anexos y bibliografía, escritos en español en hojas tamaño carta, a doble espacio, en letra Arial de 11 puntos con interlineado de 18 puntos, con el margen superior, inferior e izquierdo de 3 cm. y el margen derecho de 2.5 cm. Las reseñas seguirán los mismos criterios, pero tendrán como extensión máxima 5 cuartillas.

5. Los ensayos y colaboraciones se entregarán, además de su versión impresa, en disquete de 3.5 para computadora, en Word para Windows versión reciente. No se devolverán originales.

6. La carátula debe incluir, en la parte superior, el título correcto del ensayo, el que no excederá de dos renglones, así como el nombre completo del autor o autores, y en la parte inferior, en nota al pie de página, datos de identificación relevantes como: si son asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; cargo actual; actividad profesional; último(s) grado(s) académico(s); obras publicadas, y las actividades académicas y profesionales más relevantes.

7. Las referencias que se utilicen en el texto, serán estrictamente las necesarias e irán como notas, al pie de la página, como se ejemplifica a continuación:

() Guerrero Orozco, Omar. (Preparación y Estudio introductorio). Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi. Toluca, México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1996. p. LVI.

8. Las referencias generales o bibliografía no excederán de 20 y se incluirán al final del trabajo, conteniendo los elementos básicos de identificación de una publicación, como enseguida se muestra:

Chanes Nieto, José. La Obra de Luis de la Rosa. Toluca, México. Ed. IAPEM. 2000. 461 pp. (Colección La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos).

Braibant, Guy. "Reflexiones actuales sobre Administración Pública", en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Número 16. Octubre-diciembre. 1992. Toluca, México. IAPEM. pp. 87-101.

9. Los términos técnicos o conceptos que aparezcan en el texto deberán definirse con claridad en la primera mención, al igual que las abreviaturas. La inclusión de cuadros, gráficas o tablas se realizará sólo en caso de que faciliten la comprensión del texto y se citarán las fuentes originales que sirvieron de base para su elaboración.

10. Los trabajos se acompañarán de un resumen curricular de los autores.

11. El Comité Editorial del IAPEM verificará que se cumplan los puntos establecidos en estos criterios; dictaminará qué trabajos serán publicados, y podrá exigir a los autores de los mismos, si así lo requiere el caso, que atiendan sus recomendaciones y observaciones. Asimismo, el IAPEM podrá hacer corrección de estilo y adecuaciones editoriales.

12. El Instituto entregará al autor o autores de cada uno de los ensayos, un total de 3 ejemplares del número de la Revista IAPEM, en que sus trabajos fueron publicados.

13. Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

(Nota. Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM).

Mayores informes:

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
www.iapem.org.mx

Coordinación de Investigación
Paseo Matlazincas 2008,
Barrio La Teresona,
Toluca, México.

Tels.: (01 722) 167 10 03, 167 10 05 y
167 10 06.

e-mail: instituto@iapem.org.mx
investigacion@iapem.org.mx
abazan@iapem.org.mx

Revistas de interés



Contenido

Los Impuestos Especiales y la Financiación Autonómica en España 11
Laura De Pablos Escobar y Mónica Gómez de la Torre del Arco

El Federalismo Fiscal en Brasil 43
José Serra y José Roberto R. Afonso

La Imposición de los Carburantes de Automoción en España 87
Xavier Labandeira Villot y Ángel López Nicolás

Consumo y Fiscalidad de Bebidas Sujetas a Impuestos Especiales en España y la Unión Europea 133
Silvia Aparicio Obregón

Esfuerzo y Potencialidad Fiscal de los Gobiernos Estatales en México
Un sistema fiscal representativo 167
Horacio Sobarzo

Finanzas Públicas Subnacionales: La Experiencia Argentina 223
Alberto Porto

El Nuevo Modelo de Financiación Autonómica en las Haciendas Locales de Cataluña 287
Javier Martín Fernández

Análisis de la Sustentabilidad Fiscal Subnacional:
¿Qué podemos aprender del caso de Tamil Nadu? 317
Elena Ianchovichina, Lili Liu, y Mohan Nagarajan
Traducción: *Rebeca Elizalde Hernández y Carlos Martín Gutiérrez*

Las Finanzas Públicas Provinciales en Argentina 369
Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, Florencia Devoto y Daniel Vega

Perfiles Latinoamericanos 30
 Julio-Diciembre 2007
 Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México

CUMPLIMOS 15 AÑOS

ARTÍCULOS

La temprana recepción de Max Weber en la sociología argentina (1930-1950)
 ALEJANDRO BLANCO

Características y contribuciones de las organizaciones civiles del VIH-SIDA en la ciudad de México
 ALBERTO HERNÁNDEZ BAQUEIRO

Las redes sociales y la importancia de la mediación política en el comercio en vía pública
 DIANA ALEJANDRA SILVA LONDOÑO

Difusión transnacional de identidades juveniles en la expansión de las maras centroamericanas
 ALBERTO MARTÍN ÁLVAREZ, ANA FERNÁNDEZ ZUBIETA
 Y KARLA VILLARREAL SOTELO

Democracia y transparencia en la aprobación presupuestaria mexicana
 LAURA SOUR

V A R I A

Chávez. El mito de la comunidad total
 NELLY ARENAS

Cuba: escenario demográfico de un país en vías de desarrollo con decrecimiento poblacional
 HOMBERTO GONZÁLEZ GALBÁN
 DIEGO ENRIQUE GONZÁLEZ GALBÁN

R E S E Ñ A

The Anthropology of the State. A Reader de Aradhana Sharma y Akhil Gupta
 POR PAULA MUSSETTA

La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México
 de Karina Ansolabehere
 POR RODOLFO VÁZQUEZ

Índice

ARTÍCULOS

La temprana recepción de Max Weber en la sociología argentina (1930-1950)
 9 ALEJANDRO BLANCO

Características y contribuciones de las organizaciones civiles del VIH-SIDA en la ciudad de México
 39 ALBERTO HERNÁNDEZ BAQUEIRO

Las redes sociales y la importancia de la mediación política en el comercio en vía pública
 79 DIANA ALEJANDRA SILVA LONDOÑO

Difusión transnacional de identidades juveniles en la expansión de las maras centroamericanas
 ALBERTO MARTÍN ÁLVAREZ
 ANA FERNÁNDEZ ZUBIETA
 Y KARLA VILLARREAL SOTELO
 101

Democracia y transparencia en la aprobación presupuestaria mexicana
 LAURA SOUR
 123

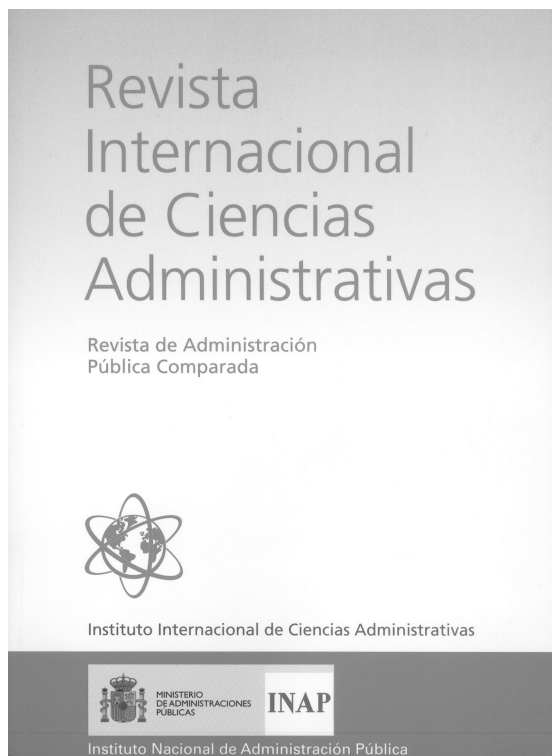
Índice

VARIA *Chávez. El mito de la comunidad total*
153 NELLY ARENAS

*Cuba: escenario demográfico de un país
en vías de desarrollo con decrecimiento
poblacional*
HUMBERTO GONZÁLEZ GALBÁN
185 Y DIEGO ENRIQUE GONZÁLEZ GALBÁN

RESEÑA *The Anthropology of the State. A Reader*
de Aradhana Sharma y Akhil Gupta
205 POR PAULA MUSSETTA

*La política desde la justicia. Cortes
supremas, gobierno y democracia en
Argentina y México*
de Karina Ansolabehere
211 POR RODOLFO VÁZQUEZ



Revista
Internacional
de Ciencias
Administrativas



Volumen 73, número 1, marzo de 2007

Mini-simposio sobre «Hacia una "nueva" teoría de la Administración Pública», Conferencia Braibant 2006

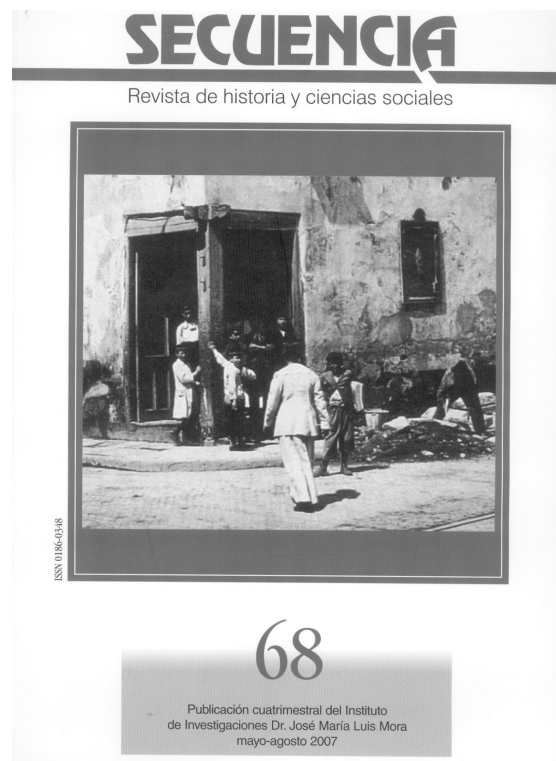
Introducción del editor <i>Christopher Pollitt</i>	3
Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una «nueva» teoría de Administración Pública <i>Jocelyne Bourgon</i>	5
Comentarios: <i>Marcel Pochard</i>	27
<i>Jeremy Lonsdale</i>	31
<i>Christopher Pollitt</i>	39

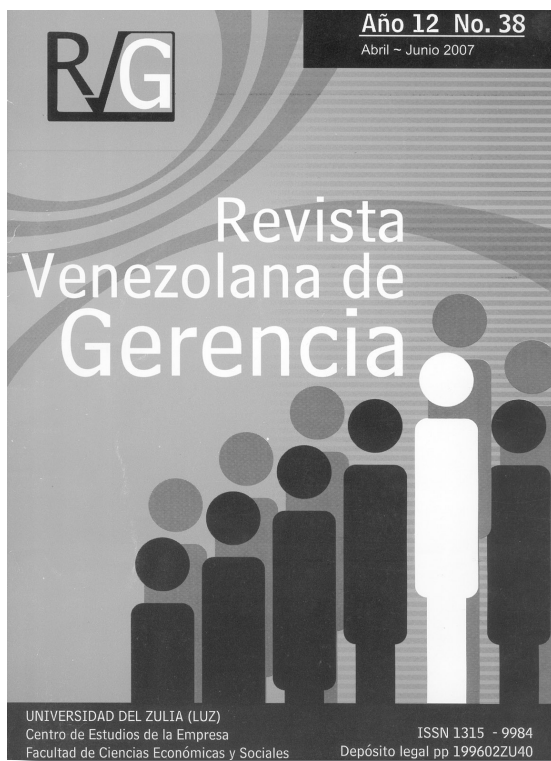
Simposio «Descentralización como aspecto de las reformas del sector público: características, impacto e implicaciones»

Introducción <i>Christopher Reichard y Elio Borgonovi</i>	45
Relaciones interadministrativas y la eficacia de la gobernanza local: el caso de la política de juventud en Holanda <i>Rob Gilsing</i>	47
El liderazgo en una función pública descentralizada: algunas lecciones del caso irlandés <i>Peter C. Humphreys y Orla O'Donnell</i>	71
La dirección política estratégica: investigando el cambio cualitativo en el papel de los Ministros después de las reformas de la NGP (Nueva Gerencia Pública) <i>Minna Tilli</i>	87
Orientación a los resultados en los contratos de servicio. Hechos contrastados a partir de los gobiernos locales suizos <i>Isabella Proeller</i>	105

2 Revista Internacional de las Ciencias Administrativas 73 (1)

El Parlamento del Reino Unido y la gestión: ¿investigador o investigado? <i>Carole Johnson y Colin Talbot</i>	127
Asistencia técnica para el desarrollo de la capacidad institucional: la transferencia de estructuras y prácticas administrativas <i>Uday Desai y Keith Snavelly</i>	151
Barreras de la organización a la transparencia. Una tipología y análisis del comportamiento de la organización tendente a prevenir o restringir el acceso a la información <i>Martial Pasquier y Jean-Patrick Villeneuve</i>	169
Crónica del Instituto	187





Año 12 No. 38
Abril - Junio 2007

Contenido

Editorial. Graciela Perozo de Jiménez	163
• Mariñez Navarro, Freddy (ITESM, México) El reto del bienestar: ¿estado o gobernanza? The Challenge of Welfare: State or Governance?	167
• Bnto, Moreiba (LUZ-Venezuela) Gobernanza empresarial: Ética, Responsabilidad Social y Rentabilidad en la "Era Pos-Enron" Business Governance: Ethics, Social Responsibility and Profitability in the "Post-Enron Era"	183
• Peña Torres, Elsa Emilia y Gutiérrez González, Lorena Beatriz (LUZ-Venezuela) Liderazgo con Empowerment: Promotor de la innovación Empowerment Leadership: Promoter of Innovation	207
• Ferrer, Thais y Gujardo, Mayra (LUZ-Venezuela) Alta Gerencia Universitaria. Su visión ética y de valores en el proceso de enseñanza-aprendizaje High-Level University Management and its Vision of Ethics and Values in the Teaching-Learning Process	218
• Andrade Peñaranda, Casilda Sulhanger Carolina y Fucci Borrachera, Marisol Chiquiquirá (LUZ-Venezuela) Desempeño de los profesionales de las Unidades Sectoriales de Información de la Universidad del Zulia: Percepción de los Usuarios Performance of Professionals in Sector Information Units at the University of Zulia: User Perceptions	229
• Vargas González, Viana (LUZ-Venezuela) Mecanismos Flexibilizadores de la Relación Laboral en Hospitales de Maracaibo Flexibilizing Mechanisms in Labor Relations at Hospitals in Maracaibo	244
• Osta Trestini, Karelys Mercedes (Universidad de Carabobo, Venezuela) Desempleo e informalidad en América Latina: Definiendo políticas públicas para Venezuela Unemployment and Informality in Latin America: Defining Public Policies for Venezuela	262
REVISTAS	281
EVENTO XII Seminario de Gestión Tecnológica ALTEC 2007	285
NORMAS, FORMATO DE ARBITRAJE E INSTRUCCIONES PARA LOS ÁRBITROS	291

UNIVERSIDAD DEL ZULIA (LUZ)
Centro de Estudios de la Empresa
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

Revista
Venezolana de
Gerencia **RVG**

colofón

