

REVISTA

lapem

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.

Gestión de lo Público

Nueva Gestión Pública y Participación Social

Fundamentos económicos de la NGP:
una mirada curiosa a los hilos y agujeros de la red

Las agencias ambientales mexicanas: Institucionalización y problemas organizacionales

Balances y perspectivas de la descentralización educativa en México:
El Programa de Escuelas de Calidad (PEC)

¿Es Oportunidades un programa apolítico? Incidencia de las variables técnicas
y políticas en el combate a la pobreza en México

La seguridad social en la esfera estatal: la experiencia internacional

La responsabilidad pública en la capacidad de gobierno
y en la medición de resultados

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

Consejo Directivo 2004-2007

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Santiago G. Velasco Monroy
VICEPRESIDENTE

Luis E. Miranda Nava
Enrique Peña Nieto
Carlos Rello Lara
Carlos F. Quintana Roldán
Rafael López Castañares
Isidro Pastor Medrano
Eruviel Avila Villegas
José I. Rubí Salazar
Martha H. González Calderón
Cesáreo A. Domínguez Díaz
CONSEJEROS

Jesús M. Rojas Sánchez
TESORERO

Valentín J. Iturbe Pozadas
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Valentín J. Iturbe Pozadas
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Carlos A. Chapa Silva
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO
PROFESIONAL

Patricia García Robles
EXTENSIÓN E IMAGEN

Adriana E. Bazán Trousselle
INVESTIGACIÓN

Juan A. Montes de Oca Alvarez
INFORMÁTICA Y SISTEMAS

César Montoya Garduño
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

José F. Salazar Rodríguez
VALLE DE CHALCO

Salvador Torres Silva
IXTLAHUACA

Antonino Bernal Blancas
IXTAPAN DE LA SAL

Juan Castillo Navarrete
TOLUCA

Eulalio Díaz Sánchez
AMANALCO DE BECERRA



Sedes

TOLUCA

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,
Tlalneptla 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) 59 71 17 31

DELEGACION REGIONAL EN IXTLAHUACA

Av. Saitama s/n
Ixtilahuaca, 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 TECNICO

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 Núm. 2967-93

Revista IAPEM, Impresa en Toluca, México,
(agosto 2005)

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:

Ixchel Edith Díaz Porras

Diseño y fotografía de portada:

Guadalupe Bernal Martínez

Fotografía de interiores:

María del Camen Martínez Campuzano

Editorial

En la perspectiva de la reforma del Estado, la administración pública es motivo de revisión, depuración, mejoramiento y afinación de las atribuciones que tiene a su cargo, lo cual implica que se desenvuelve en facetas exigentes del quehacer público que responden a exigencias viejas y nuevas de la sociedad civil. En un sentido de propuesta, la reforma del Estado debe favorecer el mejoramiento de la administración pública, ya que de la misma depende que la sociedad acceda a etapas de desarrollo y prosperidad, debido a que no se pueden garantizar con el concurso exclusivo de los agentes del mercado.

Sin incurrir en dicotomía alguna, es importante que las sociedades contemporáneas tengan fórmulas de cooperación para que tanto la administración pública como los mercados, aporten los elementos que se necesitan para dar vigencia efectiva al interés general, reconociendo la importancia de la acción del Estado, porque garantiza el cumplimiento de las tareas estratégicas que el orden político, jurídico y social de la democracia proclama.

Ante los imperativos del desarrollo económico con el bienestar social, el desempeño de la administración pública se enlaza con las necesidades materiales de la sociedad y con los proyectos que se orientan a conjugar calidad, eficiencia y ventajas comparativas, a fin de que la vida colectiva tenga rendimientos crecientes. Por eso, es necesario que las reformas a la administración pública tengan claridad de medios y fines para contribuir a que la vida estatal sea más funcional y efectiva. Los fines de la administración pública son la clave para

destacar que la gobernación de la sociedad es proceso incompleto cuando se pretende disminuirla atendiendo a criterios empresariales, mercantiles y financieros. No hay incompatibilidad entre eficiencia y capacidades de gestión pública, motivo por el cual, la reforma de la administración pública debe incluir en su agenda esas categorías, pues son aspecto medular para fortalecer las tareas de dirección e implementación.

Las capacidades de gestión pública son punto total para comprender los tramos de formulación e implementación de las políticas públicas, para dar sentido a la acción colectiva, la cual debe ser estimulada con el concurso de las instituciones administrativas. En una visión creativa, la administración pública debe cuidar que sus capacidades de gestión tengan un grado efectivo de operación para dar cauce a problemas, demandas y expectativas de la sociedad, las cuales son parte de las relaciones de reciprocidad dadas entre gobernantes y gobernados.

Si la administración pública concierne a la actividad organizada que el gobierno realiza en la sociedad, la gestión pública es el modo en que las políticas y los planes se conciben, diseñan e implementan para asegurar el comportamiento de las instituciones gubernamentales. El nexo entre actividad organizada y el modo de hacer y aplicar las políticas públicas, son ámbitos clave en toda propuesta encaminada a la reforma de fondo en la administración pública.

En consecuencia, tanto la administración pública como la gestión pública, son indispensables para estructurar

y coordinar la acción colectiva. Una y otra tienen importancia en el espacio de lo público y sería tanto improductivo como ocioso, pretender entenderlas por separado. En uno y otro caso, responden a los requerimientos de la sociedad contemporánea y su aportación en favor del interés colectivo, no admite duda alguna.

Desde la óptica de gobernar, la administración pública cumple con tareas sustantivas que nutren su razón social y que corresponden a la organización constitucional del Estado de derecho. Mientras que la gestión pública es el conjunto de medios—capacidades, destrezas, información procesos, estructuras, tecnologías y programas— que se utilizan para dar sentido factual a valores, políticas y propuestas que son parte esencial de la pluralidad democrática. En consecuencia, la reforma de la administración pública no inicia ni concluye en el terreno de lo administrativo—mejoramiento en sí de los procesos, procedimientos y actividades de las organizaciones públicas—, sino que se relaciona con la economía de mercado, la sociedad de ciudadanos y las políticas públicas que son indispensables para armonizar el crecimiento y la productividad con la democracia política y el bienestar compartido.

Estos referentes evitan que la administración pública sea entendida como una “caja negra” o bien, como la suma de medios instrumentales que funcionan como si fuera un sistema cibernético que tiende hacia la autorregulación y el control per se. La revaloración de

la administración pública atiende a la complejidad de la sociedad civil, la dinámica de lo público y los objetivos de lo estatal. Esto significa que sus cometidos están influidos por las relaciones de poder, las demandas de los ciudadanos y las expectativas que la población civil tiene. De ahí que sus capacidades de gestión pública deben ser óptimas para atender, procesar y solucionar problemas que tienen su origen en las condiciones económicas, políticas y sociales que conforman la base material de la sociedad civil.

No obstante la importancia de la administración pública en el desarrollo de las sociedades democráticas, una de las tendencias más sobresalientes en el tiempo actual es que se pretende confinarla en algunas latitudes del planeta, a los valores, tesis y prácticas de la Nueva Gestión Pública. Este es un movimiento intelectual, académico y profesional que se extiende de manera rápida hacia el seno de los aparatos burocráticos y gubernamentales. Su punto básico es la disminución del tamaño administrativo de los Estados, al cual consideran como un mal público que debe combatirse y eliminarse para no provocar costos perniciosos en la vida productiva. Sin embargo, una característica de la NGP, es que no se trata de una propuesta original y nítida, es decir, no tiene autenticidad ni raíces que tengan su fuente en la disciplina de la administración pública.

Es en todo caso, la combinación híbrida de campos de conocimiento como la economía clásica y neoclásica, el neoinstitucionalismo, la teoría de la elección pública, el enfoque del agente y el principal y los valores del

gerencialismo, a través de los cuales se formulan axiomas orientados a convertirla en el centro de los errores y los males que públicamente vive la sociedad. Sus propuestas se canalizan a mejorar la productividad, la calidad y el rendimiento de la administración pública, teniendo como inspiración las ventajas del mercado. En un esquema de éste alcance, la administración pública es aislada de su compromiso social y político con la democracia, entendida como una forma de gobierno que reconoce el derecho a la participación en los asuntos públicos de ciudadanos activos y organizados, a quienes la Nueva Gestión Pública concibe más como clientes y usuarios de los servicios administrativos.

La Nueva Gestión Pública es un movimiento que se gesta y avanza desde los años ochenta del siglo pasado y ha cimbrado las facultades y responsabilidades de la administración pública, al confinarla predominante al enfoque de los costos, los indicadores de medición, la plusvalía financiera, la rendición de cuentas gerencial, los programas de calidad, los vouchers, el outsourcing y la productividad en el desempeño. Por cuanto sistemas de aplicación, los conceptos mencionados son importantes para la administración pública, pero no cuando se convierten en rituales, es decir, en la exaltación que conduce a privilegiar los medios y los procedimientos en las organizaciones, no la legitimidad pública, política y social que deben acreditar para nutrir la cultura democrática.

Con la Nueva Gestión Pública, la importancia de sus postulados radica en que aluden más al mejoramiento de los procesos y estructuras no a la importancia de

que la administración pública se reencuentre con base en la comunicación, la deliberación y la argumentación con los ciudadanos. En este sentido, habría, un vacío de legitimidad para que los sistemas políticos potencien su grado de aceptación, a partir de modernizar a la administración pública sobre la base de conjugar con éxito eficiencia y democracia.

Sin referencia a los asuntos de la gobernabilidad y la gobernanza, la Nueva Gestión Pública es una alternativa restringida para que sea invocada como una fórmula confiable que contribuye a fortalecer la savia social y política de las instituciones administrativas. Desvalorizar a la administración pública a partir de un gerencialismo extremo, implica entenderla distante de los asuntos de Estado y el gobierno, para destacar más el utilitarismo administrativista que corresponde a posturas ideológicas, que no a evidencias comprobadas, de que más sociedad es mejor que menos Estado.

No hay duda de que la administración pública debe ser eficiente, competitiva y productiva para mejorar las operaciones que realiza y en las cuales utiliza recursos públicos que provienen de la sociedad. Pero también debe ser honrada, responsable y sensible para que sea valorada como una institución positiva e indispensable para la vida en común. Su reforma, por tanto, tiene dos puntos a considerar para ubicar mejor los compromisos que tiene: 1) responder con eficacia al espacio de lo público-estatal y 2) tener mejor capacidad de gestión para atender y solucionar los problemas del espacio público-social. Su compromiso con la acción colectiva implica que debe apoyarse tanto en las políticas como

en la gestión públicas, para que responda a los retos que enfrenta en un mundo que se transforma con rapidez. Los problemas públicos que enfrenta son cada vez más interconectados, motivo por el cual, sus niveles de desempeño tienen que sustentarse en la calidad de los resultados finales.

En el presente número se analizan temas vinculados a la Nueva Gestión Pública, a los problemas ambientales en México tanto en su institucionalización como organización, a la trayectoria que ha seguido la política de descentralización educativa con énfasis en el presente, a las implicaciones técnicas y políticas de los programas dedicados al combate a la pobreza, a la conexión entre seguridad social y Estado desde una perspectiva internacional y la responsabilidad del gobierno en los procesos que conducen a la medición de los resultados de gestión.

Contenido

Artículos

- | | |
|--|------------|
| Nueva Gestión Pública y Participación Social <i>Magda Tamayo Rey</i> | 13 |
| Fundamentos económicos de la NGP: una mirada curiosa a los hilos y agujeros de la red <i>Mariana Núñez Barboza</i> | 45 |
| Las agencias ambientales mexicanas: Institucionalización y problemas organizacionales <i>Saúl Vargas Paredes</i> | 63 |
| Balances y perspectivas de la descentralización educativa en México: El Programa de Escuelas de Calidad (PEC) <i>Jonathan David Lira Beltrán</i> | 95 |
| ¿Es Oportunidades un programa apolítico? Incidencia de las variables técnicas y políticas en el combate a la pobreza en México <i>Ignacio Macedo</i> <i>José Antonio Peña</i> | 147 |
| La seguridad social en la esfera estatal: la experiencia internacional <i>Maximiliano García Guzmán</i> | 207 |
| La responsabilidad pública en la capacidad de gobierno y en la medición de resultados <i>Mauricio Gutiérrez Cortés</i> | 235 |

Agenda Glocal 273

Ley General de Desarrollo Social

Numeralia 313

El derecho a la información

Reseña de Libro 329

El Fortalecimiento de los Gobiernos Estatal y Municipal en

México: El Capítulo Hacendario de

Alfredo Carlos Victoria Marín

Reseña elaborada por: Adriana E. Bazán Trousselle

Criterios para colaborar en la Revista IAPEM 333

Revistas de interés 339

A democratic society is only sustainable if power is dispersed. A society dominated almost wholly by business interest does not provide a stable equilibrium of power.

Herbert Simon

Mucho se ha debatido sobre la Nueva Gestión Pública, respecto a si constituye un nuevo paradigma, si tiene aplicación universal o si favorece la democracia con debates frecuentes. Aunque son populares los conceptos de presupuestos por resultados, eficiencia, cliente, misión y visión y rendición de cuentas, se ha descuidado la discusión sobre el impacto de las reformas en las relaciones Estado – sociedad; sobre el papel que asigna a los diferentes actores políticos y sobre el esquema de participación social que la corriente fomenta.

La Nueva Gestión Pública (NGP) es hoy el instrumento de transformación más importante para la administración pública. Las reformas del Estado y de la administración pública adelantadas en los noventa en Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Australia, Canadá y Estados Unidos se han basado en los lineamientos de la NGP. También en las recomendaciones de los organismos internacionales como Banco Mundial, OECD y FMI para los países en vías de desarrollo, también siguen este enfoque.

Producto de una combinación de diferentes disciplinas,¹ la NGP aparece en los años ochenta como una fórmula para lograr la eficiencia, eficacia y legitimidad de la acción gubernamental. Su relevancia consiste en el

¹ La NGP tiene elementos de trece diferentes disciplinas. Entre ellas: elección pública, management, administración pública clásica y neoclásica, análisis de políticas, teoría agente principal, teoría de derechos de propiedad, economías de costos de transacción y nueva administración pública (Gruening, 1998).

intento por cambiar la dinámica en las relaciones entre el Estado, la administración, los políticos y la sociedad, con objeto de lograr mayor eficiencia y de limitar el poder que los gobernantes y la administración pública pueden tener.

Si bien las medidas que propone la NGP han ido de la mano con una tendencia al resurgimiento de los espacios locales y al involucramiento de la sociedad en los asuntos públicos, es pertinente analizar qué clase de participación es la que la NGP promueve y qué tipo de rol ofrece a los actores que intervienen dentro del sistema político. Es necesario evaluar qué tanto ha influido la NGP en el resurgir de espacios participativos y en la construcción de espacios colectivos.

La participación ciudadana ha generado un amplio debate; existen posiciones claras a favor y en contra de la pertinencia de involucrar a los actores sociales en la toma de decisiones públicas. Aunque no hay respuesta única, existe cierto consenso sobre la viabilidad de estimular la participación ciudadana para mejorar la calidad del sistema democrático. Resulta fundamental entonces, analizar qué dinámica participativa es la que la NGP propicia y cómo influye en el andamiaje democrático.

El argumento central del presente artículo es, que si bien las reformas orientadas bajo en el enfoque de la NGP pueden crear o ampliar espacios de participación social, promueve un tipo de intervención de la ciudadanía más como clientela que como actor político y no contribuye por tanto, al logro de mayor legitimidad del sistema político ni al fortalecimiento de las instituciones del sistema democrático.

El artículo se estructura en cinco apartados: en la primera parte se hace la revisión general de las ventajas y desventajas de la NGP y de los argumentos económicos relacionados con el tema de participación social; en la segunda se aborda el modelo de participación que la NGP propone, en la tercera se analizan las limitaciones de ese esquema participativo, en la cuarta se expone el debate entre los que defienden y se oponen a la participación social, y por último se estudian los elementos que se necesitan para que la participación sea un factor clave en la construcción de la institucionalidad y la democracia.

1. Fundamentos, logros y limitaciones de la NGP

Dentro de la administración pública han existido dos etapas fundamentales. La primera, el periodo de consolidación de los principios básicos de administración² y de consolidación de la disciplina. En su génesis se puede destacar a Woodrow Wilson, Robert Dahl y Luther Gulick, quienes fundamentaron la dicotomía entre política y administración. La necesidad de lograr la neutralidad técnica de la administración pública impuso el distanciamiento con el ejercicio de la política, para evitar así el uso de la administración como un instrumento para alcanzar fines políticos no colectivos.

Es a partir de la propuesta de Vincent Ostrom, en los años setenta, que se puede destacar una segunda etapa en la administración pública. El autor reconoce la imposibilidad de lograr una separación real entre la administración y la política, dada por la constante interacción e interdependencia entre la burocracia y el gobierno. La idea de la administración pública democrática propuesta por el autor buscaba limitar

² Los principios básicos de la administración se refieren a los principios de la organización jerárquica de Weber, aplicados con el fin de conseguir la neutralidad técnica de la función administrativa.

el poder de los representantes políticos para que no pudieran interferir negativamente en la función técnica de la administración.

La administración pública democrática se materializa con la fragmentación del proceso de toma de decisiones para limitar y controlar el poder; el abandono de la dicotomía política – administración; la existencia de múltiples centros de poder y generación de competencia; y una organización pública orientada a lograr el menor costo en tiempo y recursos (Ostrom, 1973). La propuesta de Ostrom es relevante porque constituye una de las primeras que buscan acercar las decisiones gubernamentales a la ciudadanía y desconcentrar el poder público. Plantea la necesidad de un gobierno eficiente y dispuesto a rendir cuentas.

Teniendo como base el argumento de Ostrom, empieza a darse un viraje entre la comunidad académica explicado por el interés de estudiar el proceso de toma de decisiones públicas, y la forma en que puede lograrse la eficiencia en la acción gubernamental. En ese sentido, la escuela de Public Choice intentó aproximarse con elementos científicos a la toma de decisiones de la administración pública. Dentro de esta corriente, son importantes los trabajos de Downs, Olson, Arrow y Black porque demostraron que la acción colectiva y las reglas democráticas pueden tener resultados no óptimos, pues dada la dificultad de agregar preferencias siempre cambiantes, es natural llegar a decisiones o acuerdos incongruentes.

Es en este punto, donde se produce un cambio radical en la concepción del individuo, cuando deja de ser considerado como un actor cooperador y que busca el interés colectivo para ser individualista, racional y maximizador de sus propios intereses. La NGP surge a fines de los setenta a partir de esta visión de individuo y todos los mecanismos que

propone están diseñados para lograr resultados eficientes a partir del comportamiento racional–individual. El propósito central de esta escuela es lograr una mayor eficiencia en la administración, la efectividad en el uso de recursos públicos y en la rendición de cuentas por desempeño.

Entre los principales cambios que propone la NGP destacan el otorgar discrecionalidad a las agencias públicas para determinar sus necesidades en recursos financieros, humanos y de operación. Asimismo, lograr una gestión por resultados, donde se evalúe el desempeño por objetivos cumplidos y se diseñen los presupuestos según los resultados que se desean alcanzar. También propone romper con el monopolio en la provisión de servicios públicos y abrir esta función a la participación de los actores privados, los voluntarios y las comunidades. Finalmente, pretende imprimir la lógica del sector privado al gobierno, introduciendo nuevos valores como competencia, eficiencia, responsabilidad y servicio al cliente.

Las ventajas y desventajas de las medidas que propone la NGP se pueden categorizar según el nivel y la profundidad de la transformación dentro de la administración: operativas, organizacionales e institucionales.³ Dentro de las ventajas o puntos positivos de los cambios propuestos bajo la óptica de la NGP tenemos:

Operativas

- El logro un mejor desempeño en la gestión, dado por la adopción de valores del sector privado como eficiencia, calidad y trabajo en equipo.
- Introducción de herramientas como Administración de Calidad Total, Reingeniería de Procesos o Planeación estratégica para hacer

³ Para un análisis más profundo, los autores que apoyan las medidas de la NGP son Barzelay, Osborn y Gaebler y Cohen.

más eficientes los procesos, conseguir resultados mensurables y mejorar la relación con el cliente.

- Mayor autonomía y capacidad para determinar las necesidades, recursos y objetivos por parte de las propias agencias estatales y así lograr mayor eficiencia presupuestal.

Organizacionales

- Posibilidad de participación de otros actores en la prestación de los servicios públicos, como los privados, los voluntarios o los de la comunidad.
- Competencia entre agencias públicas por la prestación de servicios, para lograr segmentos de mercado y operar con mayor eficiencia.
- Obligación de las dependencias públicas y agentes prestadores de servicios de proveer información a los ciudadanos y adoptar mecanismos de rendición de cuentas.
- Mayor flexibilidad en la toma de decisiones y profesionalización del recurso humano.

Institucionales

- El ciudadano adquiere cierto poder al convertirse en un cliente que puede exigir ciertas condiciones y estándares en servicios públicos.
- El ciudadano adquiere la facultad de exigir información a las dependencias públicas y que los representantes políticos justifiquen su gestión y puedan participar en la toma de ciertas decisiones concernientes a su comunidad.
- El gobierno puede obtener mayor legitimidad al prestar mejores servicios, acercar los objetivos a las necesidades de las comunidades y rendir cuentas.

Las críticas a la NGP más importantes se refieren a cuestiones de carácter institucional y en especial al impacto de las reformas sobre el sistema democrático.⁴

Operativas

- Existe una dificultad de establecer con claridad los objetivos de las políticas públicas, de medir los outcomes y outputs⁵ que se quieren lograr.
- Para los funcionarios públicos es compleja la tarea de asignar presupuestos según los resultados que se esperan obtener.
- Dificultad para identificar y satisfacer al cliente en algunas actividades públicas, como en los servicios penitenciarios.

Organizacionales

- Problemas en la interacción de las agencias públicas y privadas por la mayor dificultad del Estado para regular las actividades de los actores privados y de exigir condiciones en los servicios y su operación.
- Falta de claridad en la asignación de competencias entre los diferentes órdenes de gobierno y dificultad para descentralizar los recursos para que los servicios sean prestados localmente.
- Mayor complejidad relacional por la intervención de más actores, la comunidad, los agentes privados, el sector voluntario y el público.
- Dificultad para las dependencias públicas y agentes privados al tener que estar dispuestos a la rendición de cuentas con los ciudadanos y atender las reclamaciones.

⁴ Para un análisis mas profundo, los autores que debaten los argumentos de la NGP son Pollit, Hood, Schick entre otros.

⁵ Los outputs se refieren a los resultados de la acción gubernamental y los outcomes a su impacto en la sociedad.

Institucionales

- Incongruencia entre los valores que guían la acción pública y los de la lógica privada, como eficiencia, competencia, cliente.
- Aplicación de la NGP sin un análisis profundo del contexto y de las particularidades de cada país. Se critica su aplicación en países con desigualdades sociales y pobreza, donde aún es necesaria la presencia activa del Estado y con altos niveles de corrupción que pueden amentar el riesgo de captura y la malversación de fondos.
- Transformación del ciudadano en cliente, lo que permite una mejor provisión de servicios, pero limita su papel político al marginarlo de decisiones más allá de la provisión de los servicios públicos.
- El papel político del Estado y de los representantes populares es aminorado al limitar su acción a materias de provisión de servicios y al delegar la definición de objetivos a los agentes prestadores. Se dificulta también el control político.
- Preocupación por la posibilidad de la rendición de cuentas pero sin lograr la participación política del ciudadano en las decisiones públicas relevantes.
- El cambio de concepción sobre el ciudadano, los políticos y el Estado debilitan las instituciones democráticas tradicionales. Se ofrece un papel económico a los actores políticos que no contribuye a la profundización de los valores democráticos.
- El poder que se le resta al Estado y a los representantes políticos no es atribuido a las comunidades. El poder político se desdibuja entre los agentes privados prestadores de servicios. Dificultad para coordinar la acción pública y lograr fines colectivos.

Haciendo un balance entre los elementos positivos y negativos de la implementación de medidas inspiradas en la NGP, se puede afirmar que aunque hay un cambio en las relaciones entre el gobierno, la clase

política, la administración y la ciudadanía que puede verse traducido en mayores niveles de eficiencia y transparencia en la gestión pública, la orientación de tipo económica de la NGP es insuficiente para lograr el fortalecimiento de las instituciones democráticas y para lograr cambios en términos de equidad e igualdad en la sociedad actual.

Las reformas propuestas por la NGP no han sido diseñadas para cubrir el déficit de legitimidad y gobernabilidad que caracteriza a los países en vía de desarrollo (Cabrero, 2003). Las reformas están orientadas sólo a lograr mayor eficiencia, pues las necesidades de transparencia y democratización son menores en los países desarrollados. Aunque no es posible esperar que las reformas inspiradas en la NGP solucionen las carencias del sistema político, tampoco se pueden realizar los cambios sin un análisis del contexto y sin encontrar vías para resolver simultáneamente el déficit democrático.

En el contexto latinoamericano existe la limitación de que los gobiernos no han logrado garantizar el mínimo de los derechos sociales y económicos para toda la población. Es difícil imaginar a otros agentes prestando servicios en zonas geográficas marginadas o para población de bajos recursos donde los márgenes de utilidades no son aceptables. La magnitud de la exclusión y la desigualdad social en América Latina hacen prioritaria la intervención del gobierno y no su desmantelamiento.

2. La participación social desde la NGP

La participación social se entiende como la participación espontánea o promovida por agentes externos, legislada o informal, estructurada o no estructurada que supone la asociación de individuos para lograr objetivos (Chávez y Quintana, 2001). La participación es importante porque faculta

a los ciudadanos para aumentar su grado de influencia en las decisiones públicas, para definir rumbos futuros, discutir los problemas públicos y fortalecer sus derechos políticos y civiles.

El grado de involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos puede diferenciarse en tres tipos de dinámicas. Existe la participación informativa, donde el gobierno simplemente difunde información sobre las políticas públicas y se da una relación no recíproca, es decir, sólo del gobierno hacia el ciudadano. La consultiva, donde el gobierno pide y recibe retroalimentación en la hechura de políticas, con una relación en ambos sentidos, pero limitada a algunas áreas. Por último, está la participación activa donde los ciudadanos son miembros relevantes en la decisión y la hechura de las políticas (OECD, 2001).

En el presente trabajo nos centraremos en la participación social activa, sin descartar las otras dos, pero considerando que el objetivo último de la participación es el logro de la acción organizada dentro del proceso de deliberación y la decisión de las políticas públicas. Es esta forma de participación, un instrumento que contribuye de forma directa en el avance de la relación ciudadanía - Estado y por ende, en la solidez del sistema democrático.

La reforma administrativa, en el esquema de prestación de los servicios públicos bajo el enfoque de la NGP, permite al ciudadano exigir estándares de calidad en los servicios públicos. También admite esquemas descentralizados en los cuales las comunidades participan en la satisfacción de sus necesidades. Los prestadores de servicios deben preocuparse por la satisfacción del cliente para lograr cumplir con los objetivos de mercado y en un esquema de responsabilidad, deben estar abiertos al control ciudadano. Nos detendremos en el análisis de

las formas en que la NGP incorpora la participación y su contribución al fortalecimiento institucional y democrático para contextos como el latinoamericano.

Uno de los libros más importantes de esta corriente, *La reinención del gobierno* de Osborne y Gaebler (1992), refleja dos vías en que se involucra a la ciudadanía en la acción pública. La primera es con un gobierno de propiedad comunitaria que tiene como base la delegación de funciones para la prestación de servicios a la comunidad. Este proceso de desconcentración persigue restarle poder a la burocracia para atribuírselo a la ciudadanía.

La importancia de esta concepción de gobierno es que se pueden obtener mejores servicios públicos. La posibilidad de delegar a la comunidad la prestación de algunos de los servicios está sustentada en las ventajas que tiene la población en la mejor comprensión de los problemas sociales, en su mayor capacidad de resolución de problemas, en la mayor flexibilidad y creatividad, en los menores costos en que incurren y en el mayor cumplimiento de la ley que pueden lograr.

La segunda vía en que se involucra al ciudadano es con un gobierno regido por el consumidor. En este sentido, se propone la adopción de la Administración de Calidad Total (ACT) donde el cliente se convierte en lo más importante para una organización, obligándola a producir servicios diferenciados, mejorados y evaluados constantemente. Son los clientes, mediante su elección, los que determinan la asignación de recursos y el rumbo de la organización hacia el futuro.

Entre las ventajas que posee el esquema basado en el cliente están: la responsabilidad que adquieren los prestadores de servicios, la

despolitización de las decisiones sobre los servicios públicos, el estímulo a la innovación, la diversificación de opciones para elegir, el mejor uso de los recursos, el compromiso de los clientes al poder elegir y las mayores oportunidades de lograr equidad. (Osborne y Gaebler, 1992).

Estos lineamientos han sido la base del esquema participativo que la NGP ha introducido, caracterizado por la posibilidad de seleccionar y evaluar la prestación de los servicios públicos. Países como Gran Bretaña y Canadá han avanzado más en esta materia, diseñando esquemas que permiten la participación local⁶ y que buscan la mejor provisión de servicios. Nos detendremos en observar cómo funcionan estos mecanismos de participación.

Las Cartas del Ciudadano o Citizen's Charter establecidas en Gran Bretaña en 1991 bajo el gobierno de John Major, pretendían mejorar la prestación de los servicios públicos partiendo del supuesto de la necesidad de otorgar a los usuarios la información necesaria para poder establecer un control efectivo de los servicios. Bajo esta idea, las Cartas del Ciudadano establecen estándares explícitos de calidad que los clientes pueden exigir, asegurándose de que estos patrones sean debidamente determinados, monitoreados y publicados, además de que se cuente con procedimientos de reclamo de fácil comprensión y uso.

Los cuatro conceptos más relevantes en las Cartas son: derechos, ciudadanía, estándares y reclamaciones. La importancia de estos

⁶ Una de las políticas para erradicar la pobreza de la ONU es a través de un programa denominado "citizen guards" donde se busca hacer responsable a las comunidades de la prestación de servicios básicos y de involucrar también a otros sectores como la academia, las ONG y los servidores públicos. Este esquema fue adoptado en Nueva Delhi India y es una experiencia recomendada para el resto de países.

documentos radica en que tienen en cuenta el concepto de ciudadanía, habilita poderes para poder exigir derechos y pone en igualdad de condiciones a los participantes (Cunill, 1997). El problema de las cartas es que sólo están asociadas a la prestación de servicios públicos y no con otras esferas de la acción gubernamental.

Otro mecanismo para acercar las decisiones a los ciudadanos en Gran Bretaña ha sido la creación de consejos a nivel local, elegidos por votación popular. En el documento gubernamental White Paper sobre gobiernos locales se ha atribuido a los consejos la responsabilidad de garantizar la mejor prestación de los servicios.⁷ Se establecen indicadores de eficiencia, costos y calidad nacionales, pero sujetos a modificaciones locales.

Los consejos pretenden incentivar la democracia local; mejorar la rendición de cuentas y crear un nuevo marco ético a través del mejoramiento de los servicios; la participación de los consejos en el logro del bienestar de la comunidad y la posibilidad de conocer a los responsables de la toma de decisiones. Con respecto a la democracia local, se pretende estimular la consulta y participación, y elevar el número de elecciones, mediante las herramientas que las autoridades locales consideren pertinentes.

Si bien los consejos procuran fomentar las elecciones y decisiones por referendos, se hace énfasis en la democracia como un mecanismo de toma de decisiones por la vía electoral y no se trasciende al concepto de democracia como un sistema político que garantiza la igualdad

⁷ Modern Local Government: In Touch with the People, White Paper Great Britain, (1998).

en los derechos ciudadanos. Las decisiones que se dejan en manos del público están relacionadas con servicios públicos pero no con los objetivos de la acción gubernamental.

En Canadá el gobierno tiene el mismo enfoque hacia la satisfacción del cliente, pero ha recurrido a la tecnología⁸ como forma de acercar las decisiones y los servicios gubernamentales a la ciudadanía. Iniciativas como el gobierno en línea, la atención personalizada, telefónica o a través de Internet de los usuarios son algunos de los proyectos más importantes de reforma administrativa bajo la NGP. El objetivo de las reformas es acercar el gobierno a los ciudadanos por medio de los recursos tecnológicos.

Sin duda, es un logro facilitar o acercar los servicios públicos por vías electrónicas al ciudadano. Sin embargo, el impacto no involucra a la ciudadanía en general y no aumenta las capacidades de deliberación dentro del sistema democrático. Los problemas de acceso a los sistemas de información y el tipo de relación más virtual que se genera con el gobierno, son factores que impiden a las herramientas tecnológicas ser un detonador para el cambio estructural en la interacción gobierno-ciudadanía.

La idea de las reformas es que las decisiones sobre qué productos desea producir el gobierno se tomen en los centros de poder de alto nivel, mientras que las decisiones sobre cómo producir se tomen más cerca del público. Los elementos con que cuentan los gobiernos para modificar el rol del Estado y sus relaciones con los ciudadanos son:

⁸ The Government of Canada has adopted an aggressive electronic government strategy to become a model user of information management and information technology. The Government of Canada is working to provide accessible, connected services to citizens and continuously works at improving client satisfaction with these services (OECD, 2001).

- **Productividad:** el gobierno produce más con menos recursos.
- **Mercantilización:** a través de incentivos de mercado se cortan las patologías del comportamiento burocrático.
- **Orientación al servicio:** el gobierno puede mejorar la relación con los ciudadanos haciendo programas más acordes con sus necesidades.
- **Descentralización:** diseño de programas más eficientes y controlables cambiando las políticas a niveles inferiores de gobierno o asignando la responsabilidad e incentivos necesarios para que las cabezas de las agencias respondan a las necesidades sociales.
- **Políticas:** el gobierno mejora su capacidad de diseño de políticas.
- **Rendición de cuentas por resultados:** el gobierno mejora su habilidad de entregar lo que ha prometido (Kettl, 2000).

Dentro de la mercantilización, una de las principales herramientas es la competencia. La propuesta de la NGP está enfocada hacia la provisión de servicios públicos en un esquema en el que varias agencias pueden prestar el mismo servicio. El objetivo es romper los monopolios estatales que en su mayoría resultaron ser ineficientes. Bajo el diseño de cuasi mercados⁹ se pretende que las agencias compitan por los usuarios y por la prestación del servicio, confiando en el argumento de que cualquier organización, pública o privada necesita competencia para lograr la eficiencia (Le Grand, 1991).

El objetivo de introducir los cuasi mercados es acabar con la idea del Estado financiador y proveedor de servicios, para convertirlo

⁹ Los cuasi mercados según Le Grand (1991) son mercados porque reemplazan el monopolio estatal por proveedores que compiten y son cuasi porque difieren de los mercados convencionales: los consumidores tienen poder de compra pero a través de vouchers, hay organizaciones no lucrativas participando y las decisiones de consumo pueden ser delegadas a terceros.

en un comprador de servicios a agentes privados en un ambiente de competencia. El mecanismo de financiamiento también cambia, el proceso de elección se modifica, ya no es a través de un aparato burocrático, ahora es la decisión de los consumidores la que determina dónde se van a localizar los recursos públicos. En este esquema, el consumidor adquiere la libertad de elegir quién será el proveedor del servicio que demanda.

3. Limitaciones de la participación bajo el enfoque de la NGP

Como se analizó en la síntesis sobre las ventajas de la NGP, tratar al ciudadano como cliente tiene algunos puntos positivos. Garantiza que los individuos reciban atención y calidad en la provisión de servicios públicos. Amplía su capacidad de elección y acerca un poco las decisiones de asignación del presupuesto al público.

Entre las desventajas que presenta el enfoque de la NGP, se encuentra el acotamiento del papel político del Estado, el ciudadano, los cuerpos de representación política y los partidos políticos. Se construyen pequeñas democracias caracterizadas por la posibilidad de un consumo soberano pero no de toma de decisiones colectivas (Rose, 2000). Nos detendremos un momento en esa crítica, ya que está directamente relacionada con el tema de la participación social.

La oportunidad dada al ciudadano de involucrarse en los temas públicos, no está dada por el deseo de mejorar la gobernabilidad, de influir en el sistema político y de garantizar la legitimidad de las políticas a través de la deliberación ciudadana. Por la ineficiencia del sistema burocrático anterior se ha buscado disminuir el poder de los políticos y de la administración;

sin embargo, aunque los esquemas de mercado atomizan el poder, no garantizan que éste se transfiera a la ciudadanía. En este sentido, se ha adoptado el carácter utilitarista de la participación donde: ...la noción que prevalece ya no es la democratización de las decisiones de gobierno, sino la ampliación de la elección del consumidor. La participación de nuevos actores es invocada para un rol gerencial, para un rol complementario al estado que al ser minimizado, pierde parte de su capacidad de acción y debe recurrir a los agentes privados para la provisión de los servicios (Cunill, 1997).

Resulta entonces un problema más complejo, porque el poder no está ni en la comunidad, ni en los representantes y se desdibuja entre los agentes que dominan el mercado.

"The term client, or customer, which is so applicable in the private sector, contradicts the very basic notion of belonging, altruism, contribution to society, and self-derived participation in citizenry actions. When someone is defined as a client, he or she is not actively engaged in social initiatives, but is merely a passive service consumer, dependent on the goodwill and interest of the owner" (Vigoda, 2002).

Con la proliferación de actores prestadores de servicios se evidencia una pérdida del poder relativo de las autoridades electas. Además, disminuye la posibilidad de exigir la rendición de cuentas, al estar más dispersa la acción estatal y obligar al ciudadano a tratar con agentes privados que en ocasiones se encuentran en posiciones ventajosas. La falta de legitimidad de los partidos políticos, la mayor autonomía de los gerentes y la fragmentación de la gestión en la administración pública dificultan las labores de fiscalización y control sobre el desempeño del aparato gubernamental.

Las iniciativas diseñadas para involucrar a los ciudadanos en la elaboración de decisiones públicas, sobre todo en Reino Unido, descartan la intención de crear espacios políticos en los cuales distintos intereses sociales puedan ser confrontados. Sus objetivos son acotados en términos del mejoramiento de los productos, la mejor comprensión de las responsabilidades de la administración, el incremento en el apoyo a las políticas de servicios públicos; el compromiso social y el fomento de la capacidad de autoayuda de las comunidades locales (Prior, Stewart, Walsh, 1995).

Se puede evidenciar entonces un debilitamiento de las instituciones democráticas tradicionales con las reformas inspiradas en la NGP, como los partidos o los cuerpos colegiados. La visión de mercado y la satisfacción del cliente no sirven como aproximación al interés público y el enfoque de mercado desplaza los fundamentos democráticos fundamentales para el liderazgo del sector público (Kettl, 1997; Moe, 1998). Se puede decir entonces que el modelo de participación centrado en roles técnicos, conlleva a un déficit de representación política (Cunill, 1997).

El ciudadano llega a ser crucial como actor político sólo en el momento de las elecciones, cuando vota por instituciones que cada vez más pierden su importancia, cada vez son menos representativas y con menor poder de gestión. El Estado también pierde su carácter político, así como la oportunidad de conseguir uno de sus fines esenciales que es la equidad, la cual no se logra por medio de los mecanismos del mercado.

El Estado desde su concepción original es un agente activo y capaz de transformar la realidad. Tiene la tarea fundamental de reproducir y profundizar los valores democráticos y de rescatar el sentido de lo

público. Tiene además el objetivo esencial de conseguir la igualdad, si bien no económica, por lo menos política. Para rescatar la noción de lo público y devolver el carácter político a los actores sociales e institucionales, es preciso optar por un modelo de participación social que tenga como objetivo la profundización de los valores democráticos y el fortalecimiento de la sociedad civil.

4. El debate sobre los beneficios de la participación social

Una de las soluciones para detener el debilitamiento de las instituciones y del Estado es la democratización de las instituciones clásicas de representación. Es una condición necesaria que requiere ser impulsada desde la sociedad. La recuperación del papel político de los actores sociales es clave para presionar la democratización de las instituciones y para pluralizar el proceso y contenidos de las políticas públicas. La democratización no es el paso de la democracia representativa a la democracia directa, sino en el paso de la democracia política a la democracia social (Bobbio, 1986).

Para evitar el derrumbe de la ciudadanía y la participación social, es preciso elaborar una propuesta más incluyente que pueda traducirse en mejores condiciones de legitimidad y gobernabilidad para el sistema democrático. Un modelo participativo implica un cambio de racionalidad que permita ir más allá de criterios técnicos. Un ejemplo de otro tipo de racionalidad es la comunicativa, descrita por Habermas¹⁰ (1992), quien propone un modelo tripartita: el Estado, la economía y la

¹⁰ A través de un flujo comunicativo activo se realiza un proceso democrático de discusión, en el que los actores establecen nuevas formas de solidaridad y configuran discursos aglutinadores.

sociedad, donde la sociedad es una asociación capaz de deliberar sobre problemas de interés general y de racionalizar o deslegitimar las decisiones públicas.

La participación social activa implica un cambio en la racionalidad que guía la administración pública, que contempla además de la neutralidad técnica, el consenso y la legitimidad. La participación es uno de los instrumentos para garantizar la gobernabilidad, la legitimidad y la conveniencia del sistema democrático a largo plazo. Para lograr ese objetivo se necesita una reforma administrativa democratizadora que no sólo haga énfasis en la búsqueda de la eficiencia y la responsabilidad, sino también en fortalecer las instituciones democráticas y el desarrollo de la capacidad institucional.

Existe un amplio debate sobre la pertinencia de la participación social en la toma de decisiones públicas. A favor se argumenta que la participación aumenta la legitimidad y la gobernabilidad pues acerca las decisiones a los ciudadanos. Promueve la expresión de los ciudadanos, la diversidad y el uso de canales institucionales de comunicación.

Entre los argumentos que rechazan la participación están el aumento de costos y de tiempo en la toma de decisiones; el poco valor agregado de la participación por la falta de conocimiento y porque es inconstante, influenciable y escasa. Puede provocar excesos de particularismos, lucha por intereses individuales y énfasis en el corto plazo; erosionar las instituciones y los partidos y requiere de incentivos que implican movilización de recursos (Subirats, 2001).

En general, se puede decir que la participación tiene un valor político en sí mismo y que aunque aumenta los costos en la administración pública, es una alternativa viable para profundizar los valores democráticos y para fortalecer las instituciones. La racionalidad técnica es insuficiente para lograr el consenso necesario para fortalecer la capacidad institucional. Para consolidar las instituciones democráticas es necesario abrir el debate social, compartir costos y beneficios, alternativas y soluciones con el conjunto de la sociedad.

"... participar no es, en principio, ni bueno ni malo, aunque todos estamos de acuerdo en que la ampliación de los espacios de participación ya tiene un valor en sí misma. No sólo se trata de que la gente participe más. Cada vez parece más necesario asumir que, si no se amplía la base de consenso social de muchas decisiones la erosión de las instituciones representativas irá en aumento" (Subirats, 2001, 20).

Participar va más allá del derecho a la información y exigir rendición de cuentas. Al gobierno y la administración no sólo les corresponde justificar su desempeño, sino también actuar de una forma efectiva en la esfera pública. La corriente de la NGP se centra en la posibilidad de pedir y dar informes sobre el desempeño de la administración pública, pero omite el sentido real de la participación que es la deliberación en condiciones de igualdad política en las decisiones de interés público.

Existen dos modelos de relación Estado-ciudadano: uno bajo el principio de responsabilidad y otro bajo el de colaboración. La responsabilidad se refiere a que el servicio público debe satisfacer las necesidades del ciudadano y una relación basada en la responsabilidad hace alusión a la rapidez con que un proveedor de servicios responde a una inquietud de información o acción.

El tipo de relación Estado–ciudadano basado en el principio de colaboración o “partnership” implica la cooperación entre la burocracia, el gobierno, los ciudadanos y otros actores sociales. Involucra elementos como negociación, participación, flujo de información, mejor distribución de recursos de poder y acuerdo (Vigoda, 2002).

La corriente de la NGP parece enfocarse en la búsqueda de una administración pública responsable con los consumidores o clientes. No se aproxima al principio de colaboración o corresponsabilidad entre los diferentes actores del sistema político. Sólo ofrece un papel activo a la comunidad en la prestación de servicios públicos.

Una verdadera reforma gubernamental debería abandonar la etiqueta de cliente que esta corriente propone y potencializar al ciudadano como agente político, para que logre influir de manera importante en la reforma del orden institucional. El reto de los gobiernos sería encontrar la forma de operar eficientemente pero tratando de recuperar el papel político del ciudadano, de los partidos, de las instituciones y del mismo estado. A continuación se explica el tipo de participación social que debería darse en un sistema político para lograr la consolidación de las instituciones democráticas.

5. La participación que deberíamos tener

Fox y Miller (1995) hacen la distinción entre tres tipos de participación. La de clase magistral (few talk), la del parloteo (many talk) y la del diálogo (some talk). Por la de clase magistral se entiende una situación donde existe un discurso dominante y manipulado por una élite y donde los instrumentos de participación social se diseñan a partir de la apatía, la poca accesibilidad y la incapacidad para incorporar opiniones externas.

En la del parloteo todo el mundo habla sin llegar a consensos, sin diálogo o conclusión alguna. En la del diálogo hay una conversación estructurada a partir de espacios de conflicto específicos y de la participación de actores informados e interesados, sobre un abanico limitado de asuntos, con posiciones clarificadas y conclusiones operativas.

Es precisamente la opción del diálogo, la que debería buscarse en los países latinoamericanos, pues la participación generada a partir del monólogo o del parloteo es débil y conduce a una vía muerta en el trayecto hacia la regeneración democrática, mientras que el diálogo favorece una participación fuerte y capaz de impulsar consensos que sustenten la democracia.

Para lograr salir de la crisis de gobernabilidad y legitimidad en que se encuentran algunos países, es necesario abrir oportunidades reales de participación-diálogo, para avanzar en el proceso de deliberación y definición de lo que es el Estado y de los bienes públicos que debe ofrecer; sobre el papel de cada uno de los actores sociales y políticos. La sociedad debe idealmente estar capacitada para intervenir en la definición de los cursos de acción estatal a través de mecanismos de participación diseñados e implementados por la administración.

La participación requerida para mejorar la democracia no se limita a la incorporación de prestadores externos en el suministro de servicios públicos, sino a la necesidad de consensuar con el exterior actitudes de colaboración, que sólo son posibles con la articulación de mecanismos de participación.

Sin participación se pierde eficiencia pues es difícil imponerse a una realidad hostil; se pierde legitimidad y se elimina la posibilidad de colaboración entre los actores. La legitimidad del proceso decisional es crucial en la medida en que genera colaboración externa e interna. Se justifica así el paso del tradicional binomio profesionalidad-eficiencia al más novedoso democracia-eficiencia (Brugué y Gallego, 2001).

Es clara la necesidad de establecer mecanismos de participación social efectivos que involucren al ciudadano en procesos de diálogo y deliberación reales,¹¹ donde además de la participación política en las urnas, se influya en la toma de decisiones por medio de una administración pública democrática. Es éste, el tipo de participación social que conlleva a una mayor legitimidad de la administración pública y por ende, del sistema político.

Entre las soluciones que pueden adoptarse para recuperar el componente político de la democracia están la expedición de cartas del ciudadano pero no sólo en servicios públicos sino en cada una de las tareas gubernamentales. También son importantes las redes de políticas, el permanente monitoreo y control de los procesos de modernización administrativa y estimular la innovación y creatividad para articular los procesos de reforma gubernamental con la reforma institucional democrática. El objetivo es poder armonizar la Nueva Gestión Pública con la Nueva Gobernanza (Cabrerero, 2003).

¹¹ En algunos municipios de Colombia se ha convocado a la ciudadanía a definir la vocación económica de su municipio a determinar la vía de desarrollo que se quiere seguir y a formular el plan de desarrollo municipal. En Chile también se involucra al público en la formulación de la política pública de cultura, mediante deliberación a través de comités locales.

Las comunidades donde hay mayor participación son mejores lugares para vivir, pues facilita la confianza en el gobierno, un buen desempeño de la administración y relaciones positivas entre estado y ciudadanos (Putman, 1993). La historia ha demostrado que los sistemas políticos, económicos y sociales donde impera la exclusión y la desigualdad no conducen a escenarios deseables.

La falta de mecanismos adecuados de expresión o canales institucionales de deliberación se traducen en violencia, terrorismo e ilegalidad. Ante esta realidad compleja y conflictiva de hoy, hace falta cuestionarnos sobre la viabilidad de seguir con esquemas no incluyentes o si es hora de un dar un giro hacia la profundización de la democracia caracterizada por la recuperación de la política y lo público.

Es el momento de empezar a trabajar para saldar la deuda histórica en que se ha convertido la exclusión y la desigualdad de numerosos ciudadanos. En América Latina la concentración del poder político y económico ha limitado el desarrollo y el fortalecimiento democrático. La exclusión empieza a quebrantar los sistemas políticos y hace imperiosa la necesidad de reconstruir la ciudadanía. No es suficiente con que una sociedad trabaje eficiente y productivamente, también se espera que distribuya bien y preste servicios de una manera justa (Simon, 1998).

Es urgente trascender la metáfora del mercado presente en la NGP, y tratar de resolver el verdadero problema de las democracias actuales, que básicamente es político e institucional. Para llegar a este punto, es necesario ir más allá de las dinámicas de participación que sólo pretenden informar o consultar; debemos alcanzar la participación social en un contexto de diálogo y deliberación. ¿Por qué no buscar una racionalidad diferente a la de eficiencia, una más incluyente y equitativa?, una que

ponga a los ciudadanos en igualdad política, entendida como el derecho pleno a participar en los asuntos públicos.

Aunque son numerosos los problemas y existan tantas objeciones sobre involucrar más actores sociales en la toma de decisiones, es urgente experimentar procesos que mediante la participación de las diferentes partes de la sociedad, como los actores políticos, conduzcan al cambio institucional y nos aproximen a un mayor nivel de legitimidad y gobernabilidad. Sólo en un contexto de confianza en el gobierno, de consenso en torno a las políticas, será posible motivar la cooperación necesaria para resolver los problemas tan intrincados y complejos que nos agobian.

Conclusiones

Retomando la línea de la argumentación y las ideas más importantes se pueden formular los siguientes puntos:

- Es indudable la importancia de la NGP como instrumento de transformación para la administración pública, porque plantea un nuevo balance en las relaciones dadas entre la ciudadanía, la burocracia y los representantes políticos.
- La incorporación de mecanismos del mercado a la dinámica burocrática, introduce nuevos valores como eficiencia, participación y rendición de cuentas y logra limitar los recursos de poder de la burocracia y de los políticos.
- La NGP induce a una relación clientelista o materialista entre el Estado y los ciudadanos, donde el Estado –proveedor– garantiza servicios que el cliente evalúa por su satisfacción y calidad.

- En el esquema de participación sugerido por la NGP no se promueve el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones de política pública. Se limita a la evaluación de estándares en la prestación de servicios públicos.
- La participación social, a pesar de las complicaciones que puede imprimir a los procesos de toma de decisiones, puede ofrecer mayor legitimidad a las políticas gubernamentales y motivar una relación Estado-sociedad basada en el principio de colaboración.
- La acción gubernamental debe guiarse no sólo por la racionalidad técnica, sino por otro tipo de racionalidades como la comunicativa (Habermas) o la deliberativa (Majone) para poder conseguir objetivos esenciales aparte de la eficiencia, como son la equidad o la justicia.
- El gobierno puede apoyarse en la NGP para conseguir resultados más eficientes, pero con la ayuda de la participación más allá de la metáfora de que el cliente puede legitimar los procesos y facilitar la implementación de las políticas.
- El deterioro del sistema democrático en América Latina exige no sólo la transformación de la administración pública con la ayuda de la NGP, sino que demanda soluciones para revitalizar el sentido político del Estado y la sociedad.

Algunos países han tenido experiencias participativas importantes. La formulación de la política cultural en Chile o la de juventud en Uruguay; la construcción de la Agenda Interna en Colombia donde se define la vocación productiva y el plan de acción a futuro de cada departamento. El presupuesto participativo y algunas políticas que responden a la solidaridad de la sociedad, son ejemplos de experiencias donde se ha demostrado que la sostenibilidad de las decisiones públicas depende cada vez más de la opinión pública y de su disposición para apoyar la gestión gubernamental.

Hoy en día, uno de los recursos más importantes para la administración es la creatividad y la innovación. Nunca antes fue tan necesaria la capacidad de generar opciones que logren involucrar y hacer partícipes a los diferentes actores sociales y políticos. En este sentido, la participación de la academia, de los jóvenes y de la sociedad en general, constituyen salidas ante el aparente agotamiento de soluciones a la crisis democrática de la región.

Los requerimientos para el gobierno cada vez son mayores: que sea honesto, eficiente, justo, participativo, modesto y económico son anhelos cotidianos de la ciudadanía. Actualmente, se necesita de un gobierno inteligente, entendiendo por inteligencia la capacidad de renovarse, relacionarse e innovar constantemente. Los retos parecen ser excesivos para el gobierno, un cuerpo cada vez más pequeño que se enfrenta a problemáticas más complejas. De la capacidad del Estado para generar acuerdos, dinámicas de cooperación y estrategias en red, depende la gestión gubernamental, el fortalecimiento institucional y la consolidación democrática.

Bibliografía

Arellano, D. 2002. **NGP: ¿El meteorito que mató al dinosaurio?**. CIDE DTAP:108, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Arellano, D y Rivera, L. 1999. "Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social", en revista **Gestión y Política Pública**, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Barzelay, M. 2003. "La NGP: invitación a un diálogo cosmopolita". **Gestión y Política Pública 12: 2**. México.

Brugué, J. y Gallego, R. 2001. "¿Una administración pública democrática?", en **Font, J. Ciudadanos y decisiones públicas**. Madrid.

Cabrero, E. 2003. Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales, en Cabrero, E. (coordinador), **Políticas públicas municipales**. México Miguel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Calderón, F. 2002. **La reforma de la política**. Venezuela Editorial Nueva Sociedad.

Chávez, J y Quintana, L. 2001. **La participación social en la Ciudad de México**. UNAM.

Cunill, N. 1997. **Repensando lo público a través de la sociedad**. Venezuela, Editorial. Nueva Sociedad.

Font, J. 2001. **Ciudadanos y decisiones públicas**. Madrid, Editorial Ariel.

Gruening, G. 2001. "Origin and theoretical basis of the New Public Management (NPM)". **International Public Management Review 4:1**.

Haskell, J. 2001. **Direct Democracy or representative government?**. West View Press. USA.

Lane, J. 2000. **New Public Management**. Routledge, London.

Le Grand, J. 1991. "The theory of government failure". **British Journal of Political Science**. London. 21: 4.

Mathiasen, D. 1999. "The new public management and its critics". **International Public Management Journal 2: 1**.

OECD. 2001. **Citizens as partners**. OECD. Paris.

Olson, M. 1992. **La lógica de la acción colectiva**. Ed. Limusa. México.

Osborne, D y Gaebler, T. 1994. **Un nuevo modelo de gobierno**. Ed. Gernika, México.

Ramírez, J y Ramírez E. 2002. **Génesis y desarrollo del concepto de NGP**. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas DTAP 106,.

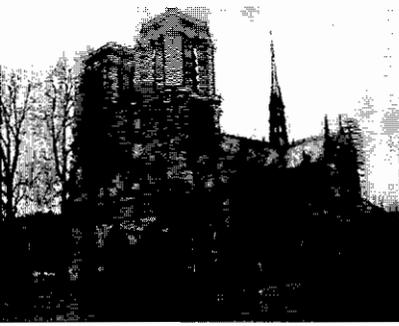
Rose, L. 2000. **Reform activities and the legitimacy of local government: reflections on the Nordic experience**.

Simon, H. 1998. "Why public administration?". **Public Administration Review 58: 1**, USA.

Subirats, J. 2001, "Nuevos mecanismos participativos y democracia", en Font, J. **Ciudadanos y decisiones públicas**. Editorial. Ariel. España.

Vigoda, E. 2002. **From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration**. University of Haifa, Israel.

White Paper. 1998. **Modern Local Government: In Touch with the People**, Great Britain.



Fundamentos económicos de la NGP: una mirada curiosa a los hilos y agujeros de la red

Marianela Núñez Barboza*

Abstract

La autora analiza el perfil económico de la Nueva Gestión Pública, el cual tiene como eje central la conducta racional de los seres humanos, la importancia del mercado, la eficiencia de los agentes productivos y el logro de la racionalidad impecable y de ese modo, la NGP formula supuestos universales que tienen aplicación indiferenciada en las sociedades contemporáneas y en relación a la administración pública, pretende que sean soluciones impecables para que pueden implementarse como verdades incontrovertibles, dejando a un lado los costos de su adopción, sin considerar las consecuencias que provoca en la estructura de la sociedad.

Palabras clave: eficiencia, egoísmo, gestión, hombre económico e intercambio.

The author analyzes the economic profile of the New Public Management, which has like central axis the rational conduct of the human beings, the importance of the market, the efficiency of the productive agents and the profit of the impeccable rationality and that way, the NGP formulates universal assumptions that they have an indifferent application in the contemporary societies and in relation to the public administration, tries that they are impeccable solutions so that they can be implemented like incontrovertible truths, leaving to a side the costs of his adoption, without considering the consequences that cause in the structure of the society.

Key words: efficiency, egoism, management, economic man and interchange.

*Candidata a obtener el grado de Maestría en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE).

1. *Introducción*

Las ideas de la corriente reformadora denominada Nueva Gestión Pública (NGP) han recibido una difusión tan amplia durante las últimas dos décadas del pasado siglo, que en la academias y los gobiernos de todo el mundo ha surgido por lo menos la tentación de la curiosa observación de las buenas prácticas que han conducido a algunas administraciones públicas a tan interesantes resultados. El discurso de la NGP se ha extendido, como lo haría una red, en un mar de inquietudes, problemas y desafíos que enfrentan los gobiernos del nuevo siglo y que, hasta ahora, han parecido como irresolubles o de difícil solución, especialmente en los países en vías de desarrollo. Los hilos de la NGP, sus fundamentos teóricos tomados del Nuevo Institucionalismo Económico y el gerencialismo, dan la apariencia de contar con la solidez científica y el éxito empírico suficientes para diagnosticar y proponer acertadamente en la materia.

El objetivo de este artículo es analizar dos de esos supuestos teóricos nacidos de la economía clásica, retomados por la corriente neoclásica: el hombre económico y el mercado como institución generadora de eficiencia. Nuestro propósito es sugerir cautela en la aceptación de estos planteamientos debido al hecho de que, tal como pasa con los agujeros de una red, existe el riesgo potencial de que al asumirlos como verdades científicas, o cuando menos dogmas de una nueva fe, estemos propiciando que los escurridizos problemas de la Administración Pública sigan eludiendo, por los agujeros de la red, la tan ansiada comprensión y solución, especialmente en los países en vías de desarrollo. Para alcanzar nuestro objetivo, primero se hará una descripción de los argumentos que sustentan las visiones del hombre económico y el mercado como instrumento de eficiencia, y su integración en el discurso

de la NGP. En seguida se invita al lector a hacer una relectura de estos supuestos, analizando ciertas sutilezas que pueden poner en tela de juicio la pretendida universalidad¹ científica de los mismos, y sugiriendo algunas implicaciones, entre las que se encuentran los riesgos potenciales de asumir tales posturas. Finalizamos con algunas conclusiones, que más que un final esperan ser una parada en el camino para nuevas indagaciones.

2. El hombre económico, el mercado, eficiencia y la Nueva Gestión Pública

“Dado que todo sistema económico es, en esencia, un conjunto de personas, es natural comenzar el análisis examinando la conducta individual” (Nicholson, 1997, p.49). Esta es la justificación de porqué los economistas clásicos y neoclásicos toman como punto de partida para el análisis el estudio del comportamiento individual. Se nos describe al ser humano como un sujeto que posee las siguientes características:

1. Egoísmo²: el individuo tiene como fuerza motriz de sus acciones la búsqueda de su bienestar individual.

¹ La crítica a la universalidad proviene de los argumentos expresados por Arellano en Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México, CIDE. p. 15.

² “Cualquiera que en materia de intereses estipula con otro, se propone hacer esto: <<dame tú lo que me hace falta, y yo te daré lo que te hace falta a ti>>. Esta es la inteligencia de semejantes compromisos, y este es el modo de obtener de otro mayor parte de los buenos oficios de que necesita en el comercio y en la sociedad civil. No de la benevolencia del carnicero, del vinatero, del panadero, sino de sus miras al interés propio es de quién esperamos y debemos esperar nuestro alimento. No imploramos su humanidad, sino acudimos a su amor propio; nunca hablamos de nuestras necesidades, sino de sus ventajas” (Smith, 1976: 14).

2. Racionalidad limitada³: el hombre es capaz de seguir un comportamiento racional, es decir, utilizar la razón (capacidad para pensar) para identificar cadenas medios-fines y adecuar sus acciones a los objetivos que persigue. Es limitada por factores neurofisiológicos y por razones de lenguaje, es decir, no tiene la capacidad para obtener y analizar toda la información necesaria y posible para diagnosticar un problema.

3. Estratégico⁴: el sujeto busca maximizar su utilidad. Como consecuencia de la racionalidad, tiene la habilidad de visualizar escenarios, calcular costos y beneficios dentro de un cierto número de opciones y decidir en consecuencia.

4. Oportunista⁵: es un individuo que tiene la tendencia a satisfacer sus deseos o necesidades valiéndose del engaño, la treta o cualquier mecanismo doloso, escondiendo o falseando información si es necesario, con tal de sacar ventaja en una relación.

³ "La capacidad de la mente humana para formular y resolver problemas complejos es muy pequeña en comparación con el tamaño de los problemas cuya solución es necesaria para un comportamiento objetivamente racional en el mundo real" (Simon, citado por Williamson, 1997: 25).

⁴ Una crítica recurrente que se le formula al modelo de la elección racional basado en el cálculo estratégico, es que ninguna persona real puede hacer los tipos de cálculos rápidos necesarios para maximizar la utilidad "...los economistas suponen que los individuos se comportan como si hicieran esos cálculos, por lo que es irrelevante la queja de que posiblemente no pueden realizarse los cálculos." (Nicholson, 1997: 69).

⁵ "... el oportunismo se refiere a una falta de sinceridad u honestidad en las transacciones, para incluir la procuración con dolo del propio interés... las tendencias al oportunismo presentan poco riesgo en tanto se logren relaciones competitivas (con números grandes) de intercambio" (Williamson, 1991: 25).

2. Racionalidad limitada³: el hombre es capaz de seguir un comportamiento racional, es decir, utilizar la razón (capacidad para pensar) para identificar cadenas medios-fines y adecuar sus acciones a los objetivos que persigue. Es limitada por factores neurofisiológicos y por razones de lenguaje, es decir, no tiene la capacidad para obtener y analizar toda la información necesaria y posible para diagnosticar un problema.

3. Estratégico⁴: el sujeto busca maximizar su utilidad. Como consecuencia de la racionalidad, tiene la habilidad de visualizar escenarios, calcular costos y beneficios dentro de un cierto número de opciones y decidir en consecuencia.

4. Oportunista⁵: es un individuo que tiene la tendencia a satisfacer sus deseos o necesidades valiéndose del engaño, la treta o cualquier mecanismo doloso, escondiendo o falseando información si es necesario, con tal de sacar ventaja en una relación.

³ "La capacidad de la mente humana para formular y resolver problemas complejos es muy pequeña en comparación con el tamaño de los problemas cuya solución es necesaria para un comportamiento objetivamente racional en el mundo real" (Simon, citado por Williamson, 1997: 25).

⁴ Una crítica recurrente que se le formula al modelo de la elección racional basado en el cálculo estratégico, es que ninguna persona real puede hacer los tipos de cálculos rápidos necesarios para maximizar la utilidad "...los economistas suponen que los individuos se comportan como si hicieran esos cálculos, por lo que es irrelevante la queja de que posiblemente no pueden realizarse los cálculos." (Nicholson, 1997: 69).

⁵ "... el oportunismo se refiere a una falta de sinceridad u honestidad en las transacciones, para incluir la procuración con dolo del propio interés... las tendencias al oportunismo presentan poco riesgo en tanto se logren relaciones competitivas (con números grandes) de intercambio" (Williamson, 1991: 25).

5. Disposición permutativa⁶: tiene una tendencia natural a intercambiar con sus congéneres, especialmente los excedentes de su producción a nivel individual.

El sujeto que presenta la economía clásica y neoclásica, en virtud de la disposición a intercambiar excedentes, acude a un espacio donde otros individuos; igualmente egoístas, racionales, estratégicos y oportunistas; van como él a negociar bienes o servicios. Ese espacio de intercambios, donde se unen oferentes, los que exponen sus excedentes, y demandantes, los que necesitan de un bien o servicio ajeno para satisfacer necesidades; va conformando un espacio para realizar los acuerdos. Así nace la institución que se conoce como mercado.⁷

Recapitulando, la disposición permutativa⁸ da origen a la división del trabajo, que tiene entre otras consecuencias la especialización por la fuerza del hábito (Smith, 1976: 15-16). La especialización a su vez incentiva el aumento de participantes en el mercado. En la medida que crece el número de los mismos se generan dos efectos importantes: la rivalidad entre ellos, origen de la competencia; y la ausencia de control individual en las interacciones del resto, es decir, la atomización del poder. Esto último ocurre cuando nadie, individualmente, cuenta con la capacidad

⁶ “Esta división del trabajo, que tantas ventajas trae a la sociedad... es como una consecuencia necesaria, aunque lenta y gradual, de cierta propensión genial del hombre... La propensión ... de negociar, cambiar o permutar una cosa por otra” (Smith, 1976: 13).

⁷ El mercado se considera como un espacio (lo que no alude necesariamente a una consideración de ubicación física) en el que vendedores y compradores obtienen información sobre bienes y servicios, y en el que realizan transacciones comerciales. Las transacciones por su parte, implican el traspaso de derechos de propiedad sobre bienes o la contratación de prestación de servicios. (Parkin, 2001).

⁸ “Como que la mayor parte de los buenos oficios que de otros recibimos, y de que necesitamos, los obtenemos por contrato o por compra, esta misma disposición permutativa es la causa original de la división del trabajo”. (Smith, 1976: 15).

de ejercer un efecto estratégico en el resto de los intercambios. La atomización del poder conduce a una de las más importantes ventajas atribuidas al mercado: reducir el impacto de la tendencia oportunista⁹ presente en la naturaleza del hombre económico.

La pregunta lógica aquí sería cómo es posible que, sin control de alguien, individuos con las características del hombre económico puedan generar óptimos colectivos, si cada uno anda buscando su propio interés en el mercado en forma estratégica y oportunista. Y es aquí donde surge una de las frases más socorridas de la literatura económica clásica: la mano invisible del mercado, cuya acción genera eficiencia. Si cada hombre económico realiza la mejor elección posible, la sumatoria de las elecciones individuales en condiciones de competencia conduce al mejor resultado posible para la sociedad en su conjunto (Parkin, 2001: 51). Ese resultado eficiente tiene la característica de maximizar los excedentes, tanto del productor como del consumidor, al llegar a una relación óptima de intercambio expresada en el precio, que permite maximizar tanto la utilidad o beneficio recibido al comprar un bien, como el beneficio obtenido al venderlo en términos de recuperar su costo y generar utilidades.

La NGP hace suyos estos planteamientos en dos niveles: en el diagnóstico y en las propuestas. En lo referente al diagnóstico, al asumir que los actores al interior de las burocracias se comportan siguiendo las pautas del hombre económico, las implicaciones no son menores en los aspectos técnico, político e institucional. Como resultado, los burócratas juegan complejas interacciones que combinan elementos técnicos - desarrollados por la especialización de funciones y el aislamiento del

⁹ "... las tendencias al oportunismo presentan poco riesgo en tanto se logren relaciones competitivas (con números grandes) de intercambio" (Williamson, 1991: 26).

resto de la sociedad del que han sido objeto- y políticos –según los cuales los agentes buscan obtener un beneficio individual de su posición en el aparato público-. A eso se añade, dentro de la misma esfera política, el juego según el cual las burocracias en su relación de intercambio con los políticos, les administran la información en forma estratégica y oportunista a cambio de recursos y estabilidad en sus cargos. En el ámbito institucional el intercambio está encuadrado en un conjunto de reglas que están diseñadas para que tanto a nivel individual como global –de la relación entre poderes- las burocracias sean ineficientes, porque interesaba más construirlas para responder a los intereses de estabilidad del régimen político democrático que a los intereses utilitarios o gerenciales asociados con resultados. En conclusión, el problema de administrar gobiernos es más que un problema técnico y por lo tanto, requiere soluciones que vayan más allá de los límites de la técnica.

En materia de propuestas, la NGP resuelve el asunto proponiendo modificar las reglas del juego institucional de las burocracias, para que siguiendo entre otras, la lógica del mercado (que por virtud de su mano invisible genera eficiencia) se propicien mecanismos que hagan más transparente, competitivo y abierto el accionar de los actores públicos. En otras palabras, que se reconstruyan las reglas de juego para que los individuos, siguiendo la misma lógica interesada, racional, etc..., desarrollen intercambios que, tanto al interior de las burocracias como al exterior –en su relación con los otros poderes, empresarios, sociedad civil, etc.- tengan incentivos para alcanzar resultados eficientes siendo transparentes, dedicándose sólo a los espacios realmente necesarios, abriendo a mercados o cuasi-mercados los espacios tradicionalmente protegidos; compitiendo por presupuestos y generando indicadores para medir resultados, entre otras materias.

Habida cuenta de los elementos expuestos sucintamente, invitamos a una segunda lectura del hombre económico y la eficiencia producida por la mano invisible del mercado, incorporando nuevos elementos en la discusión.

3. Relectura de los supuestos económicos relacionados con la concepción del hombre y la eficiencia producida por los mecanismos del mercado

Más allá de argumentos de orden moralista, o de posiciones surgidas del mero rechazo de las nociones egoísta y oportunista... ¿Realmente el hombre económico constituye un retrato acabado de las características que condicionan el comportamiento del hombre en sociedad, o del burócrata dentro del Estado? A la luz de ciertas experiencias, que no son privativas de cierto tipo particular de culturas (aunque se pueda aceptar que son más propensas en algunos ambientes que en otros), pareciera que al menos podrían existir otras características tan válidas para explicar las elecciones individuales que no coinciden con la imagen del hombre económico. Estas experiencias pueden encontrarse en cualquier país, desarrollado o no, y los elementos como egoísmo y oportunismo del hombre económico no parecen explicar de manera acabada esa clase de asociaciones, que tienen todas las características de organización.¹⁰ Estas son las asociaciones solidarias, filantrópicas o de voluntarios.

¹⁰ Las características de organización a las que se está haciendo referencia son el de ser una acción colectiva institucionalizada, permanente en el tiempo, dirigida a la obtención de objetivos, con división horizontal y vertical del trabajo, y con la presencia de esferas o ambientes formal e informal en su interior (Notas de la clase de Teoría de la Organización, impartida por Arturo del Castillo en el CIDE, en el semestre otoño-invierno del 2003).

Estas expresiones altruistas, han emergido en diferentes lugares para hacer frente a problemas públicos y en su mayoría, por lo menos en su nacimiento, surgen con recursos –financieros y tiempo– provenientes de la esfera privada. Han logrado no sólo hacerle frente a las demandas sociales, sino también han podido consolidarse y hasta obtener financiamiento por parte de sectores privados ajenos de aquellos en donde se originó la iniciativa, o del sector público inclusive. El éxito de algunas ha llegado a traspasar fronteras nacionales y consolidarse como movimientos internacionales. El espectro va desde los extremos religiosos (las Misioneras de la Caridad, movimiento apostólico fundado un líder carismático, la Madre Teresa de Calcuta), hasta organizaciones laicas de todo tipo que actúan en los más diversos ámbitos tales como la defensa ciudadana; la promoción de la educación, ciencia, arte, cultura; provisión de servicios de salud; defensa de los derechos humanos, etc. (como ejemplos pueden citarse Protección o Defensa Civil y Gree Peace entre muchos otros).

Dentro de la aparente diversidad –inegable– de este grupo de organizaciones, cabe recordar como elemento común la movilización de recursos para una causa que no persigue fines egoístas u oportunistas. Los beneficios directos de la acción de muchas de estas organizaciones suelen recibirlos personas que están lejos de los miembros de la institución. Allí encontramos, sin embargo, individuos racionales que haciendo cálculos estratégicos, no parecen –al menos de entrada– oportunistas y egoístas, que en una proporción interesante aportan trabajo voluntario, y en muchos casos tienen resultados sorprendentes.

Resulta pertinente presentar la defensa que algunos economistas esgrimen cuando reciben críticas a este supuesto. En tal sentido, Nicholson sostiene (1997: 69):

"Altruismo y egoísmo. La segunda queja contra nuestro modelo de la elección racional es que parece extraordinariamente egoísta; según esta queja, nadie tiene unos objetivos tan egocéntricos. Aunque los economistas probablemente están más dispuestos que algunos pensadores más utópicos a aceptar que el egoísmo es una fuerza motriz (según Adam Smith, <<no parece posible sospechar que haya personas carentes de egoísmo>>), esta acusación también va descaminada. No existe nada en el modelo de maximización de la utilidad que impida a los individuos obtener satisfacción con la filantropía o, en términos generales, <<haciendo el bien>>. También puede suponerse que estas actividades reportan utilidad. De hecho, los economistas han utilizado extensamente el modelo de la maximización de la utilidad para estudiar cuestiones como el hecho de donar tiempo y dinero a instituciones benéficas, dejar herencia a los hijos o incluso donar sangre. No es necesario tomar ninguna postura sobre si esas actividades son egoístas o desinteresadas, ya que los economistas dudan de que los individuos las realizaran si fuera en contra de sus intereses, concebidos en un sentido amplio."

Según esto, el asunto del altruismo o solidaridad parece, a juicio de los economistas, simplemente devenir en una cuestión de tomar posición en cuanto a si las actividades interesadas son egoístas o no. Lo cierto es que como argumento de por lo menos una corriente dentro de la disciplina, la visión del hombre económico en este terreno exhibe, como mínimo, dudas en su potencial de explicación. La pregunta que nos hacemos es si el explorar este sector, que algunos teóricos denominan lo público no estatal, no será una alternativa viable y ventajosa de potenciar en la sociedad, que entre otros efectos, más allá de los propios bienes y o servicios que estas organizaciones generen, mejore las bases del ejercicio de la ciudadanía en las democracias contemporáneas. Si se

acepta a ultranza el diagnóstico propuesto por la NGP en materia de comportamiento individual, simplemente se corre el riesgo de ni siquiera considerar que la posibilidad enunciada arriba exista.

Continuemos con las provocaciones, esta vez con el mercado y su pretendida eficiencia. Si bien la evidencia empírica sugiere el logro del óptimo en algunas situaciones de mercado, conviene detenerse a escrutar un poco qué tipos de mercados han logrado estos resultados, y de qué eficiencia estamos hablando.

En lo que se refiere al tipo de mercado, las características presentes en los eficientes son las propias del mercado de competencia perfecta. Es decir, no es cualquier mercado en automático el que conduce a la eficiencia, sino un mercado muy especial, utilizado como tipo ideal para explicar las relaciones entre los agentes y sus efectos. Las características sobresalientes de estos mercados tienen que ver con un número grande de oferentes y demandantes; que negocian un producto indiferenciado; que son tomadores de precios –es decir, toman el precio de referencia del mercado porque nadie tiene el poder individual de imponer arreglos estratégicos a su favor-; hay libre entrada y salida de participantes -ya que ni los costos ni el poder de otros participantes puede crear barreras para la entrada o salida-; y al tener que competir en condiciones de igualdad, la rivalidad genera eficiencia, porque cada uno se ve obligado a desarrollar las mejores prácticas que le permitan sobrevivir y ser rentable con el precio del mercado.

El asunto aquí es que, en la práctica ¿todos los mercados generan esas condiciones de eficiencia? La propia literatura económica señala que no. Los mercados tienen fallas precisamente porque por diversos motivos, que los economistas agrupan bajo el título de fallas de

mercado, resulta que no son el mecanismo más eficiente de asignación de recursos y distribución de excedentes¹¹ en todas las circunstancias. El mercado de competencia perfecta es, en más situaciones de las que les gustaría admitir a algunos teóricos y profesionales de la economía, una construcción teórica más que una realidad. Y una de las razones fundamentales del surgimiento de las fallas la constituye la violación del supuesto de la atomización del poder. Al no ser equitativa la cuota de poder individual de los actores, los que de entrada tienen más información y recursos disponibles –generados por su trabajo, heredados o sustraídos por medios no lícitos–, tarde o temprano se harán con el control del juego, que se expresará en prácticas como la fijación de precios, cantidades, o poniendo barreras de entrada, por ejemplo.

¿Cuál sería el riesgo de no cuestionar al mercado y aceptar la propuesta de la NGP sin estudiar las realidades específicas de aplicación de los mercados o cuasi-mercados en la administración pública? Algo que se dice simple pero no es trivial. Si de entrada, cuando se retira el Estado y se abre la competencia, existen disparidades en las capacidades de los actores para competir y ganar poder, la apertura va a generar incentivos para que la ausencia de control inicial sea sustituida por un nuevo control, en manos de los actores más hábiles para capitalizarlo; con el posible riesgo de que se amplíen y profundicen las desigualdades que de entrada existían al momento de la apertura entre los jugadores (individuales o colectivos). Son las fallas de mercado las que dieron origen a la intervención estatal (que en términos de Williamson sería una jerarquía, es decir, un mecanismo alternativo al mercado que

¹¹ ¿Cuándo el mercado no es eficiente? “En virtud de los problemas a los que están sujetos los contratos a largo y corto plazos -a causa de la racionalidad limitada y la incertidumbre, en primera instancia, y de la coincidencia del oportunismo con las relaciones de números pequeños en segunda- puede surgir en cambio la organización interna” (Williamson, 1975: 26)

en ciertas condiciones resulta más eficiente para la distribución de recursos), y lo mínimo que debe hacerse es evaluar con cuidado si los mercados o cuasi-mercados pueden sustituir al Estado en una forma positiva o negativa, desde el punto de vista de la sociedad en cada caso particular.

Revisemos ahora el asunto de la eficiencia. Dentro de la misma ciencia económica hay autores que admiten que éste es un concepto que depende de un juicio de valor (Parkin, 2001:102). Así que al igual que conviene dejar en claro en el discurso cuál es el mercado que produce eficiencia, también conviene precisar a qué eficiencia se refieren los economistas, por lo menos clásicos y neoclásicos, con este concepto, que la NGP hace propio. La eficiencia que logra el mercado de competencia perfecta es la que se conoce como asignativa o de asignación de recursos, en la cual éstos se destinan a las actividades consideradas de mayor valor. Es lo que se conoce también como un óptimo en el sentido de Pareto, el cual consiste en un punto donde se igualan precios y cantidades de tal suerte que no se puede mejorar la situación de ningún actor sin desmejorar a otro. Si alguien puede mejorar sin que se empeore la situación de un tercero, estamos ante un punto supóptimo, por lo que se está generando una pérdida de eficiencia social.

Estos argumentos técnicos encubren algunas sutilezas. Por ejemplo, no dice si los actores que se están beneficiando son grupos marginados, el crimen organizado o las empresas monopólicas. Tampoco el óptimo tiene nada que ver con el reparto proporcional de los recursos, porque no alude a las dotaciones en términos de equidad. Y aquí nos metemos al espinoso asunto de la justicia. La justicia puede verse en dos sentidos: justicia en términos de reparto de los recursos producidos por la actividad

económica; o justicia en términos de reparto de oportunidades vía la claridad e igualdad en las reglas del juego (Parkin, 2001). En ambos conceptos de justicia, la eficiencia asignativa no tiene respuestas concluyentes para resolver el problema de si estamos asignando una dotación equitativa, mínima, proporcional a la contribución de los bienes, en términos del desarrollo de la sociedad en su conjunto, considerando elementos que van más allá de la eficiencia económica o asignativa, y que tiene que ver con la redistribución del ingreso, atención a grupos vulnerables, y las actividades propias de la esfera estatal.

Resumiendo, si la aceptación del supuesto esgrimido por la NGP, basado en la economía (clásica o neoclásica), de que el mercado genera eficiencia no es revisado con atención, evaluando las ventajas y riesgos potenciales –y los costos de tratar de evitar esos riesgos, como lo sería la implantación de mecanismos de regulación más sofisticados–, se corre el peligro de subestimar el impacto que las características asimétricas puedan tener en la redefinición de los ambientes objeto de la apertura competitiva. Asimismo, pueden desestimarse también la generación de efectos indeseables, no sólo en términos de desarrollo social (concentración del ingreso, deterioro de la calidad de los servicios sociales, entre otros), sino de aquellos que atenten contra la legitimidad ciudadana de las democracias sujetas a estos procesos (al deteriorarse las condiciones de vida de amplios sectores no atendidos o beneficiados con los criterios de eficiencia asignativa del mercado, la que puede estar en riesgo es la democracia misma).

4. Conclusiones

Para finalizar, se puntualizan cuatro consideraciones que recogen de manera sucinta la reflexión que propusimos en este artículo.

La primera tiene que ver con el hecho de que el hombre económico y la lógica eficiente de los mercados no tienen la universalidad esgrimida por sus defensores, provenientes de las corrientes clásica y neoclásica de la economía, o de la NGP, que ha abrevado de dicha fuente para articular su discurso.

En segundo lugar, existen riesgos potenciales de la aceptación acrítica de estas visiones en calidad de verdades científicas, o al menos, de argumentos imbatibles por la sola fuerza de sus razonamientos. El pretenderlo sería ingenuo, presuntuoso y hasta peligroso, especialmente por parte de los responsables de la política pública de los países interesados en implantar las reformas.

En tercer lugar, el más importante de los riesgos potenciales lo constituye la profundización de las asimetrías de poder, oportunidades y grados de calidad de vida de las sociedades sujetas a estos cambios, y este es un factor que debe ser de especial interés para los gobiernos de los países en desarrollo, que frecuentemente dan la cara a cuadros agudos de este tipo.

Por último, el costo de oportunidad de asumir estas visiones puede ser no despreciable, en términos de nuestra capacidad de entender el problema de la Administración Pública y proponer soluciones al respecto. Al fijar el asunto en el eje intervención estatal-ineficiente versus apertura a los mercados-eficiencia; se dejan de explorar opciones presentes en

la sociedad, pero que ni siquiera son consideradas en la discusión, diagnóstico y propuestas de solución, cuando los responsables de las políticas públicas asumen acríticamente el discurso modernizador de la NGP. Las expresiones organizacionales de carácter asociativo, filantrópico y hasta altruista que se consideran marginales entre otras razones por no poder ser explicadas satisfactoriamente por los supuestos del hombre económico; o por su casi insignificante peso relativo en el conjunto de bienes producidos por la sociedad, pueden encerrar respuestas no exploradas, y que exhibiendo racionalidad, tengan la capacidad de potenciar el espacio público pero desde el lado de la sociedad, fortaleciendo a la ciudadanía y su capacidad de organización. Esta reflexión sólo pretende comentar las dudas de que nuestra visión de los problemas públicos permita que se nos escapen los problemas a través de los hoyos que dejan los hilos de la red de la NGP.

Bibliografía

Arellano, D. (2002). **Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México.** México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Nicholson, W. (1997). **Teoría microeconómica: principios básicos y aplicaciones.** Madrid Editorial McGraw Hill, Interamericana de España.

Parkin, M. Y E. Gerardo (2001). **Microeconomía.** México: Pearson Educación.

Smith, A. (1976). **Riqueza de las naciones.** s.e.

Williamson, O. E. (1991). **Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust.** México, Fondo de Cultura Económica.

Abstract

El artículo expone cómo los asuntos y problemas ambientales a cargo del Gobierno mexicano, centran más su atención en la formulación de las políticas públicas, no tanto en los procesos de implementación, situación que refleja una distancia significativa entre esas etapas, teniendo como impacto, una acción institucional que no responde con eficacia y oportunidad a las demandas que se proclaman desde los sitios diferenciados de la sociedad civil, lo cual demuestra falta de cooperación entre los agentes responsables de ordenar, articular y cumplir con las tareas que se relacionan con la gestión ambiental.

Palabras clave Agencias ambientales, medio ambiente, organizaciones, políticas públicas e implementación.

The article exposes how the environmental subjects and problems in charge of the Mexican Government, center plus its attention in the formulation of the public policies, not as much in the processes of implementation, situation that a significant distance between those stages reflects, having like impact, an institutional action that do not respond with effectiveness and opportunity to the demands which they are proclaimed from the sites differentiated from the civil society, which demonstrates lack of cooperation between the responsible agents to order, to articulate and to fulfill the tasks that are related to the environmental management.

Key words: Environmental agencies, public organizations, policies and implementation.



Las agencias ambientales mexicanas: Institucionalización y problemas organizacionales

Saúl Vargas Paredes*

* Doctor en Ciencia Política con orientación en Políticas Públicas y Profesor de tiempo completo en la Universidad de Quintana Roo, México.

Introducción

Este artículo analiza el proceso de institucionalización de la política ambiental mexicana entre 1982 y 2001. Este periodo incluye tres procesos: I) la formulación de las leyes e instrumentos ambientales más importantes; II) la resectorización del medio ambiente, pasando del campo del desarrollo urbano al estratégico de desarrollo social y III) la construcción del sector ambiental en la administración pública mexicana.

La hipótesis es que la reciente institucionalización del sector ambiental ha contribuido a precisar y definir problemas, agenda y formulación de la política ambiental, pero no ha incrementado la eficiencia en su implementación, debido a que las agencias ambientales mexicanas no han sido dotadas de facultades suficientes para llevar a cabo sus tareas.

Este artículo, que sigue la lógica del ciclo de las políticas públicas (formación, análisis de políticas, formulación e implementación), exceptuando la evaluación, tiene seis secciones. La primera identifica los problemas estructurales de las políticas ambientales de los países subdesarrollados, destacando el caso de México. La segunda sección examina la formación de la política y destaca el papel de la secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en la década de los años 80.

La tercera y cuarta secciones analizan la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). Esos apartados identifican algunos de los retos organizacionales de la política ambiental, en general, y de la SEMARNAP en particular. La quinta sección estudia el papel de la secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y

la construcción del sector ambiental, en donde se examinan brevemente al Instituto Nacional de Ecología (INE), la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (PROFEPA) y la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR). La última sección presenta las conclusiones.

Los problemas estructurales

Aunque hay varios trabajos que analizan la política ambiental mexicana (Mumme, et al 1988:1-20; Quadri, 1990: 4-58; Simonian, 1995; Umlas, 1996:243-52; 1998:161-90, Brañes, 2000), pocos han examinado los problemas organizacionales de este sector (por ejemplo, Romero, 2000:389-99).

Varios de esos trabajos han ilustrado gran parte de los problemas estructurales que enfrentan la política ambiental en países subdesarrollados, tales como a) las dificultades para solucionar problemas ecológicos y de justicia social al mismo tiempo, b) políticas económicas que promueven la explotación insustentable de los recursos naturales, así como la usual debilidad del sector público y c) la amplia influencia de grupos económicamente fuertes en favor de promover actividades de degradación ambiental.

Esos trabajos también han examinado las razones de la ineficiencia de las políticas ambientales (que afectan también a la mayoría de los países subdesarrollados). Esos factores son: a) la notable lejanía entre las organizaciones ambientales no gubernamentales (ONGs) y la sociedad, así como la naturaleza autoritaria del sistema político, b) la laxa aplicación de la ley y la intrínseca debilidad de las ONGs c) y el que las políticas ambientales estaban diseñadas para enfrentar los efectos, no las causas de los problemas.

En este contexto, no es sorprendente que la política ambiental –hasta el comienzo de la década de los años 90— se haya caracterizado por: a) su sobre-politización (generalmente, implementada por políticos mas que por especialistas), b) ser altamente influida por el Estado mexicano (de características autoritarias y ejecutor de políticas top-down); y c) ser llevada a cabo por actores débiles (por ejemplo, agencias, instituciones, ONGs y campesinos, entre los más destacados).

En este contexto, Mumme et al. (1988: 1-20) señalan que las políticas ambientales de los países del tercer mundo son condicionadas por dos factores fundamentales: a) la fuerte dependencia económica de los países subdesarrollados respecto al exterior y b) factores asociados con problemas estructurales de sus sistemas políticos. Mientras la primera incluye la adopción de leyes ambientales presionados por los países desarrollados –que tal vez no satisfacen sus necesidades locales—, la segunda se refiere a I) la escasa conexión entre ONGs y sociedad; II) las características autoritarias de los sistemas políticos de los países subdesarrollados; III) limitaciones burocráticas y IV) la relativa poca importancia de las leyes, (algo que es especialmente cierto en América Latina).

Aunque estas deficiencias por sí mismas hacen interesante el estudio de las política ambientales, éstas ganaron más importancia intelectual, al menos en el ámbito de la administración pública, debido a la coincidencia de la creciente importancia de los temas ecológicos con la(s) reforma(s) del gobierno en la agenda internacional (managerialism, reinención del gobierno, new public management). Paralelamente, también se crearon nuevas agencias ambientales a nivel gabinete en el mundo, principalmente en los países subdesarrollados.

La formación de la política. La SEDUE identificando problemas

Aunque no hay consenso sobre si la variable internacional (Godau, 1984:47-89) o doméstica (Mumme et al., 1988:1-20) fue la que tuvo más impacto en la formación de la política ambiental, es claro que el gobierno fue el actor más importante en esa etapa. La controversia es si la presión social o la internacional fue la que más influyó en la decisión gubernamental de formular una incipiente política ambiental en el decenio de los setenta. El resultado fue una política diseñada con estrategias top-down, hechas por las burocracias de la secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y sin participación de grupos interesados o del sector social.

Entre 1970 y 1992, los principales instrumentos para enfrentar los problemas de contaminación (que fue el problema ecológico identificado por el gobierno) fue un código (de naturaleza centralista, pues otorgó la mayoría de las facultades al gobierno federal) y una institución con nombres diferentes (Subsecretaría del Medio Ambiente, SMA (1970-1976); la dirección de Ecología (1977-1982) y la subsecretaría de Ecología, dentro de la secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Sedue (1983-1992).

Ese diseño institucional mostró que la política ambiental tenía un rango medio-bajo en el sector público, además que no era considerada como un tema independiente, pues siempre estuvo ligada a asuntos más amplios o más prioritarios para el gobierno.

Por ejemplo, la SMA –durante el gobierno de Luis Echeverría– tuvo formalmente la tarea de coordinar otras agencias dentro y fuera de la

SSA. El resultado fue que las demás organizaciones del sector público no le prestaron atención, cuestionando así su autoridad. Además la burocracia tradicional de la SSA puso énfasis en los temas de salud más que en los ambientales en ese momento (véase Godau, 1984:47-89). Tampoco el medio ambiente tuvo un papel relevante en años posteriores, ya sea como parte del desarrollo urbano (1983-1992) o el social (1992-1994), si se mide en términos de recursos humanos, materiales y financieros (Ibíd.).

En la década de los años 80, hubo dos cambios de políticas importante. Por un lado, ese decenio fue un puente entre la transición de una política confusa y laxa (regulación débil sobre los contaminadores), que caracterizó el decenio de los setenta, y las políticas implementadas en la década de los años 90, en donde prevaleció la orientación de mercado (impulso a la participación del sector privado, criterios de mercado, métodos de evaluación ambiental, aplicación más fuerte de la ley a las empresas).

Por otro lado, el gobierno mexicano sacó la política ambiental del área del desarrollo urbano y la envió al importantísimo sector social en el inicio del decenio de los noventa. Así, la política ambiental quedó inscrita en el área de atención a la pobreza, sector fundamental en cualquier Estado autoritario (de prácticas clienteleras y corporativistas). Esto, sin contar que la política social fue la que más cambios sufrió entre los años ochenta y noventa.

SEDUE

La administración De la Madrid (1982-1988) puso el medio ambiente en la agenda decisoria de México al introducir el medio ambiente a nivel

del gabinete federal (dentro de la SEDUE) y al formular la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente (LGEEPA), que fue el primer instrumento constitucional de largo alcance para enfrentar problemas ecológicos.

Mientras el primer instrumento otorgó fuerza ejecutiva al medio ambiente en los planes gubernamentales, el segundo expandió el tema ecológico a diferentes ámbitos públicos. Ellos, en el plano horizontal, involucraron a los tres poderes de la unión y, en el vertical, distribuyeron tareas entre las tres esferas de gobierno (federal, estatal y municipal), además de formular estrategias de descentralización y participación social.

Sin embargo, esos instrumentos no incrementaron la importancia del medio ambiente en la política nacional, lo que se expresó en pobres resultados. Esto se debió a lagunas entre la formulación de la ley y la implementación de las políticas. De hecho, aunque la SEDUE empezó a atender asuntos ecológicos, su infraestructura institucional no construyó una Secretaría que integrara los temas ambientales.

Al respecto, cabe destacar cuatro factores importantes sobre la SEDUE: a) no fue concebida como una secretaría ambiental, pues no absorbió tareas de otros ministerios (con excepción de las de la secretaría de Agricultura, es decir la SARH, hoy SAGARPA), b) estuvo fuertemente orientada al desarrollo urbano más que a la ecología c) no significó una reorganización del sector público pues no afectó las agencias ambientales de otros ministerios; y d) no generó estrategias de coordinación, pues la Comisión Nacional de Ecología (CONADE) tuvo funciones similares (hubo traslape de tareas). En la práctica, la SEDUE fue creada para satisfacer necesidades gubernamentales de compactar el sector público más que para formular una política ambiental integral.

SEMARNAP: identificando retos organizacionales

En la década de los años 90, la política ambiental ganó en términos de definición de agenda e institucionalización. Pasó de ser un asunto secundario o integrante de otros problemas a uno incorporado a la seguridad nacional. Sin embargo, los asuntos ecológicos siguen en el fondo de la agenda decisoria de México.

Junto a los problemas políticos comenzaron a emerger los problemas organizacionales e institucionales del sector ambiental. Los analistas de políticas notaron que: a) el interés gubernamental por la política ambiental sólo por cuestión de imagen internacional, b) la escasa importancia de la degradación de los recursos naturales (la agenda verde) en la política mexicana, c) el presupuesto limitado, y d) la naturaleza retórica de la política ambiental no eran las únicas deficiencias de la política ambiental.

Esos mismos analistas destacaron que los conflictos intergubernamentales, la centralización y la inexperiencia de las burocracias ambientales eran deficiencias importantes para implementar la política. La razón de esto se debía a la debilidad estructural de las agencias ambientales frente a otros intereses dentro y fuera del sector público.

En el caso de las relaciones intergubernamentales hay varios ejemplos que ilustran este problema. Por ejemplo, en el estado de Campeche —donde hice algunas entrevistas en las Secretarías de Agricultura y de Medio Ambiente del gobierno estatal en 2002 para este trabajo— hubo algunos problemas intergubernamentales alrededor de la política forestal.

Los problemas derivaron de que ambas agencias tenían una oficina de asuntos forestales. Formalmente, una se ocupaba de los temas ecológicos y la otra de los asuntos productivos relacionados con lo forestal. Sin embargo, en la práctica, las dos agencias estaban en constante conflicto que se expresaba en luchas por recursos, manejo y ocultación de información, así como por tareas, funciones y atribuciones.

Este problema se incrementaba si se piensa que Calakmul es una de las reservas naturales más importantes del país (localizada en el estado de Campeche y con la particularidad de que una gran parte de su territorio es materia de disputa entre Campeche y Quintana Roo), en la que participan también muchas otras agencias gubernamentales, civiles e internacionales, complicando más el escenario organizacional y burocrático local.

En ese momento—mediados de 2002—los oficiales públicos entrevistados comentaron, *off record*, que un proyecto forestal tenía a los funcionarios de agricultura y medio ambiente en constante competencia por recursos económicos y en la definición de las estrategias. El resultado final fue que la Secretaría de Agricultura local impuso sus criterios en las políticas y el proyecto forestal. No es necesario decir que de manera abierta, ninguno de los funcionarios aceptó que había conflictos interburocráticos entre ellos.

Otro ejemplo de problemas intergubernamentales se presentó en Quintana Roo también relacionado con la política forestal. La distribución de los subsidios a los campesinos en el sur de Quintana Roo se llevaba a cabo por SEMARNAT y SAGARPA. Mientras la primera repartía recursos financieros a los campesinos para preservar el bosque a

principios de año, la segunda distribuía dinero a mediados de año para incentivar la agricultura. En otras palabras, los campesinos recibían un doble pago: uno para no tocar el bosque y el otro para deforestar. Otra vez, la falta de comunicación y coordinación entre las burocracias y las agencias generaba estos problemas de políticas, que perseguían objetivos encontrados.

Los problemas relacionados con la centralización son notorios en este sector. Aunque la SEMARNAP comenzó a descentralizar varias de sus funciones, otorgando mas facultades a los gobiernos estatales, el sector ambiental es menos descentralizado que otras áreas del sector social (v.g. educación, salud, agricultura).

Varios factores han afectado la descentralización del sector ambiental. Entre ellos destacan cuatro: a) no hay suficientes recursos para implementar las funciones transferidas a las autoridades estatales y locales; b) la estructura fiscal no incentiva a los gobiernos estatales y locales a participar en la recaudación por cobro de servicios ambientales; c) la fragmentación de responsabilidades complica la implementación de la política ambiental, pues este tipo de problemas normalmente trascienden las fronteras municipales y estatales; y d) los gobiernos estatales y municipales, por lo general, no tienen suficientes y eficientes instrumentos de política (organizacionales, legales, burocráticos y financieros) para participar en los asuntos ecológicos.

Los problemas ambientales se complican además porque la burocracia federal ambiental prácticamente no tiene contrapesos, por lo que es susceptible de corrupción. Por ejemplo, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) que debería ser un instrumento técnico, se ha convertido

en un procedimiento burocrático. No es sorprendente que se sospeche que varios agentes privados negocian con las autoridades permisos ambientales abriendo ventanas para la corrupción.

Otro problema relacionado con la centralización es que la burocracia federal formula políticas ambientales sin considerar las condiciones locales de biodiversidad. Por ejemplo, Romero (2000: 389-99) señala que la LGEEPA identifica sólo a las agencias federales ambientales como las únicas autoridades que pueden aprobar las EIAs, necesarias para iniciar nuevas actividades o continuar negocios en la mayoría de los sectores de México. Así, otras instancias de gobierno no pueden emitir opinión ni tienen autoridad política para hacer contrapeso a las decisiones federales.

Finalmente, la insuficiente calidad de la administración ambiental es un problema crucial. No sólo han sido los problemas estructurales del sistema político mexicano (v.g. clientelismo, corporativismo, patrimonialismo), sino también la burocracia poco profesional (v.g. problemas interburocráticos ausencia de servicio civil, laxitud de leyes y varios problemas de corrupción) los principales problemas para la protección ambiental. Esto se manifiesta en leyes confusas, ausencia de políticas de largo plazo y deficientes instrumentos de políticas.

La ausencia de un servicio civil es un problema serio porque en cada sexenio, los nuevos funcionarios públicos tienen que justificar leyes durante los primeros dos años, quedando sólo cuatro para formular e implementar políticas. El know how de cada administración podría evitarse si se estableciera un servicio profesional de funcionarios. También se evitaría la pérdida de técnicos y especialistas en este sector por cuestiones políticas.

Por ejemplo, desde el arribo de Alberto Cárdenas en septiembre de 2002, la SEMARNAT había perdido a la mayoría de sus científicos de sus áreas estratégicas. Su lugar había sido ocupado por panistas y ex-colaboradores del Secretario, sin formación ambiental. Los últimos dos en renunciar (marzo de 2005) fueron el director del Instituto Nacional de Ecología (INE) y el secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de la Biosfera (CONABIO) (Enciso, 2005). Debido a los criterios discrecionales y la ausencia del servicio civil de profesionistas ambientales, el sector seguirá sujeto a las necesidades políticas de cada gobierno.

Institucionalización de la política ambiental. Los retos de la SEMARNAP

En términos de políticas públicas, en el decenio de los setenta, el gobierno intentó definir y analizar los problemas de la política ambiental mexicana. En la década siguiente puso los asuntos ambientales en el centro de la agenda política nacional, formuló una política ambiental (con varias deficiencias aún, pero con un carácter más integral) y se coordinó con las emergentes ONGs. Finalmente, en el decenio de los noventa, el gobierno implementó varias políticas ambientales, multiplicó sus instrumentos de políticas, creó el sector ambiental y redefinió la política ambiental, haciendo más complejo el sector y más prioritarios los asuntos ecológicos (por lo menos formalmente) en la agenda, pero no más importante en la toma de decisiones.

Los cambios en el decenio de los noventa se expresaron: I) en la identificación del medio ambiente como un asunto independiente de otros (no como parte de los problemas de salud, de desarrollo urbano o de desarrollo social), II) en el cambio de orientación de políticas, pues

pasa de correctiva a preventiva, y III) en la multiplicación de agencias, que le da al sector ambiental un grado inédito de especialización. Indudablemente se ganó en precisión, pero no en importancia política.

El cambio de la concepción de la política ambiental fue muy amplio en las últimas tres décadas del siglo XX. Mientras, en el decenio de los setenta, las etapas iniciales de la política ambiental fueron imprecisas (v.g. las causas de la contaminación no fueron claramente identificadas), la década siguiente fue rica en cambios, pues hubo varias leyes e instrumentos de política, así como creciente participación política para proteger el medio ambiente y presionar al gobierno a tomar en serio el tema.

En el decenio de los noventa, el gobierno identificó al medio ambiente como un asunto no sólo de carácter regulativo (administrado por el Estado y sus burocracias), sino también redistributivo, en donde debía participar activamente el mercado (a través de impuestos y otros incentivos y castigos económicos).

En 1992, el gobierno de Carlos Salinas reorganizó las agencias ambientales en la administración pública. Aquéllas dejaron de ser parte de los temas de desarrollo urbano y pasaron a formar parte del estratégico sector social. La SEDUE desaparecía entonces y nacía la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

El INE y PROFEPA fueron incluidas en esa nueva secretaría. Ellas tenían un carácter semi-autónomo. Las cabezas de esas agencias tenían contacto directo con el Secretario y varias de sus decisiones

importantes eran tomadas fuera de la burocracia tradicional, es decir, el sector central de la SEDESOL. Sin embargo, el tema ambiental no era autónomo. Seguía siendo parte de otro asunto más amplio, en este caso, el social.

Mientras el INE asumió un papel de analista y formulador de políticas (análisis y proyección de la política ambiental), la PROFEPA ejerció un papel de implementador y evaluador (vigilancia, ejecutor de la ley y tareas de seguimiento). Al frente de la primera fue nombrada una prestigiada académica (Julia Carabias), mientras que la dirección de la segunda fue ocupada por políticos cercanos al gobierno.

Esta estrategia fue usada por el gobierno para construir puentes con algunos intelectuales, especialistas ambientales y algunos sectores de la izquierda mexicana. Es importante recordar que Carabias era una prestigiada académica de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), institución que fue uno de los símbolos de la crítica política e intelectual en respecto al régimen revolucionario, especialmente de la institución presidencial y el partido gobernante (Partido Revolucionario Institucional). Carabias además procedía de movimientos políticos identificados con las izquierdas.

En 1994, el presidente Ernesto Zedillo crea la SEMARNAP. Esto representó un cambio importante para la administración pública al crear una nueva secretaría y sentar las bases de una (re) sectorización del gobierno. La fundación de la SEMARNAP marcó el inicio de tres procesos: a) la institucionalización del sector ambiental, b) la definición y especificación de varios temas relacionados con el desarrollo sustentable (que empezaron a ser tratados como asuntos independientes) derivando en reformas y nuevas leyes (v.g. forestal, reformas agraria, reforestación)

y c) la incorporación del medio ambiente en la política mexicana como tema de contenido propio (no como parte de otros asuntos).

La creación de la SEMARNAP destaca cambios estructurales, legales y estratégico-organizacionales, que se expresaron respectivamente en: a) sectorización e institucionalización del medio ambiente, b) leyes y regulaciones más complejas que conectaban el medio ambiente con otros sectores, y c) cambios organizacionales y redistribución de responsabilidades entre y dentro de la administración pública.

SEMARNAP: definiendo objetivos

SEMARNAP concentró la agenda verde (deterioro de recursos naturales) y gris (contaminación) bajo el mismo techo. La LGEEPA, al mismo tiempo, fue ampliamente modificada con el consenso de varias fuerzas políticas (prácticamente todos los partidos representados en el congreso federal) con el objetivo de redistribuir responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y local), actualizar los instrumentos de política ambiental y agregar otros, regular la biodiversidad, redefinir algunos aspectos relacionados con la contaminación, ampliar la participación social y formular la ley de información ambiental. La ley también reforzó los mecanismos de sanción a los delitos ambientales.

El gobierno definió también: I) esferas programáticas de intervención (v.g. forestal, agua, basura y desechos peligrosos), objetivos y regiones prioritarias; II) cambios organizacionales entre las agencias públicas en los ámbitos verticales (federal, estatal y municipal y aun en los de carácter binacional con Estados Unidos) y horizontal (dentro del gobierno) para

implementar la política ambiental; y III) formuló instrumentos de política innovadores tales como los ordenamientos ecológicos del territorio (OET), los EIA y las normas oficiales mexicanas (NOM).

En palabras de Carabias y Tudela (1999:332), las estrategias de SEMARNAP fueron llevadas a cabo en función de tres principales objetivos: la contención del deterioro del medio ambiente y los recursos naturales, el impulso del desarrollo sustentable y la formulación de la SEMARNAP como instrumento para contribuir a mitigar la pobreza — principalmente de las áreas rurales— a través de la administración de los recursos naturales. Además la SEMARNAP ponía énfasis en las políticas transversales más que en la división administrativa tradicional.

Para hacer esto, la SEMARNAP estableció ligas o conexiones (unidades administrativas) con las áreas productivas (v.g. pesca, agua y varios programas forestales) y planeación ambiental, tal como INE y PROFEPA. En esencia, la SEMARNAP fue concebida como una organización para enfrentar problemas ambientales considerando los múltiples problemas sociales derivados del deterioro de los recursos naturales y de contaminación. El desarrollo sustentable, en esta perspectiva, debía ser enfrentado como una política transversal por la administración pública.

Sin embargo, esta visión tiene tres debilidades principales: a) la dificultad de adaptar las necesidades transectoriales del desarrollo sustentable en las estructuras tradicionales de la administración pública; b) la fácil penetración de las redes de política ambiental por otros intereses políticos y por otras redes de políticas; y c) los problemas derivados de la coordinación, sobre todo, en sistemas políticos como el mexicano, donde las instituciones tienen pocos incentivos para la cooperación debido a las luchas interburocráticas.

Uno de los argumentos que identifican la primera debilidad (tratar el medio ambiente como un asunto transectoral en el sector público) se encuentra en el trabajo de Backstrand et al. (1996:209-30). Ellos consideran que a pesar del buen diseño de tratados, leyes y programas gubernamentales, el desarrollo sustentable no conduce a una adecuada formulación ni implementación de políticas en la administración pública. Ni el desarrollo sustentable es un asunto prioritario en las agendas gubernamentales, ni hay condiciones suficientes para que aquél propicie un cambio organizacional.

Las formas organizativas (v.g. procedimientos de operación estándar, burocratismos, soluciones jerárquicas, alta sectorización) de las unidades administrativas tienen un carácter tradicional y son obstáculos serios para la implementación de políticas transectorales. Las nuevas agencias ambientales, en esta perspectiva, tienen poco poder frente a otras agencias más antiguas y que han tejido intereses con anterioridad. El caso más evidente es el de la SEMARNAP-SEMARNAT o PROFEPA frente a los intereses de Petróleos Mexicanos (PEMEX) en los últimos años.

El segundo problema es que las organizaciones ambientales son fácilmente penetradas por otros intereses y, más importantemente, la red de política ambiental es muy débil (o vulnerable) debido a que sus actores usualmente no tienden a formar un grupo cohesivo (v.g. ONGs, campesinos, organizaciones civiles) vis à vis otros intereses políticos o burocráticos (SEMARNAP-SEMARNAT versus secretaría de la Reforma Agraria—representante de los intereses agrarios y campesinos— o PROFEPA versus PEMEX).

Finalmente, en la medida que la institucionalización del medio ambiente creció, mas grupos políticos, agencias transectorales y grupos sociales empezaron a emerger alrededor o entrar en relación con el medio ambiente, haciendo esta arena de políticas y su toma de decisiones más complejas. Aunque las agencias ambientales fueron supuestas a coordinar al resto de las agencias y políticas públicas en varios temas transectorales, su débil posición en la política mexicana hizo difícil implementar esa tarea. (v.g. SMA en el decenio de los setenta, CONADE en la siguiente década, SEMARNAP-SEMARNAT en los últimos años).

SEMARNAT y el sector ambiental: retos y prospectivas

Como la mayoría de organizaciones administrativas, SEMARNAT tiene tareas centrales y secundarias. Para enfrentar los retos de la descentralización (cacicazgos, burocracias locales poco preparadas, fondos insuficientes, problemas de coordinación, insuficientes recursos legales y organizacionales), SEMARNAT podría descentralizar las actividades secundarias, mientras los gobiernos estatales y locales fortalecen sus instituciones. Las políticas de planeación nacional, así como las actividades nacionales e internacionales de interés público de la Secretaría, quedarían en manos del sector central.

La descentralización gradual de las responsabilidades ambientales debe ser llevadas a cabo dependiendo de condiciones locales ambientales de las regiones y de las características económicas, políticas y organizacionales de cada estado federal (v.g. capacidad burocrática del gobierno del estado, condiciones económicas del Estado, infraestructura, biodiversidad local, el grado de institucionalización de la administración pública del gobierno local). Por ejemplo, podría pensarse que los estados del norte ejercerían las nuevas responsabilidades ambientales con más

facilidad que los del sur por tener en general mejores economías y mejores condiciones administrativas.

El INE (INAP, 1999:283-4) reportó en 1999 varias acciones desconcentradoras más que de descentralización. Esa incipiente desconcentración en el campo ambiental destacó aspectos como coordinación, simplificación y desconcentración de procedimientos. Esto muestra que la toma de decisiones ha quedado en manos del gobierno federal, mientras que las tareas operativas han sido transferidas a los gobiernos estatales. Lo mismo es cierto para los programas a ser descentralizados, que subrayan acciones operativas más que aspectos decisionales.

Asimismo, las restricciones más notorias de SERMANAT para descentralizar son: a) la capacidad de las autoridades locales para recibir nuevas funciones y tareas, b) el amplio carácter reactivo de grupos civiles en términos de participación social y c) la ausencia de coordinación entre acciones y programas, derivados de la competencia entre burocracias (normales en un régimen autoritario y/o en uno en transición, como el presente) y la falta de intercambio de información entre esas burocracias.

Construyendo el sector ambiental

Mientras la administración del presidente Fox profundiza el carácter transectoral de la SEMARNAT, el sector ambiental crece y se institucionaliza. La creación de este sector en la administración pública mexicana fue influido por al menos tres factores clave en el decenio de los noventa: I) la emergencia de varios oficiales públicos pro-ambientalistas (v.g. Julia Carabias, Gabriel Quadri); II) un escenario

doméstico conflictivo (v.g. proceso de democratización, inestabilidad de la economía, emergencia de grupos ambientales y el establecimiento de redes con sus pares estadounidenses y canadienses) y III) presiones internacionales (v.g. integración de México a la economía mundial y la creciente presencia de ONGs en la política mexicana).

A diferencia del inicio de la década de los años 90, cuando sólo había tres grandes organizaciones ambientales (INE, PROFEPA y la Comisión Nacional de Agua o CNA) mas la sub-secretaría de Ecología, hoy existen siete mas una secretaría de Estado. Esto indica que el sector ambiental ha ganado en especificidad y en preocupación por el deterioro de los recursos naturales, pero esas organizaciones siguen siendo débiles ante otras del sector público (por ejemplo, PEMEX, SRA, SAGARPA) e intereses privados (ganaderos, sector manufacturero e industrial). Así, ahora hay también agencias encargadas de las áreas protegidas (Comisión Nacional de Áreas Protegidas o CONANP); agua (CNA, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua), bosques (CONAFOR) y la biodiversidad (CONABIO).

INE y PROFEPA

En 1992, INE y PROFEPA fueron creados dentro de SEDESOL. El primero fue diseñado como una agencia de análisis y formulación de políticas, mientras que la segunda como una organización de toma de decisiones de corto plazo. Mientras el primero se ocuparía de formular las reglas ambientales, la segunda se encargaría de hacerlas cumplir. Mientras el INE desarrollaría una función técnica y de asesoría, la PROFEPA desempeñaría una función política (la policía ambiental).

Dadas las necesidades políticas del momento para ofrecer soluciones de corto plazo, el gobierno del presidente Carlos Salinas dotó de amplios recursos a la PROFEPA. Como consecuencia, no fue una sorpresa que mientras el INE fue encabezado por Carabias (es decir una intelectual), la PROFEPA sería encabezada por un miembro de la clase política tradicional. Lo fundamental era la política, no el medio ambiente.

Sin embargo, en 1994 la distribución del poder en el sector ambiental cambió. Julia Carbias quedó al frente de la SEMARNAP integrando consigo un equipo de técnicos y ambientalistas que no tenían una amplia trayectoria en el sector público. La nueva burocracia ambiental no tenía experiencia, pero sí un proyecto que intentaba una doble integración: la ecológica (contaminación y recursos naturales) y la social (participación de los sectores público, privado y social en la toma de decisiones). Se optaba por el proyecto, no por el trayecto. Se optaba por favorecer las políticas ambientales que podían convivir con el libre mercado, no por las que imponían control y regulaciones.

El cambio de administración en 2000 mostró que la SEMARNAP-SEMARNAT no había alcanzado su maduración institucional cuando comenzaba a enfrentar fuertes cambios de estructura organizacional (Pesca era enviada a SAGARPA), burocráticos (un nuevo equipo, carente también de experiencia política pero con fuertes conocimientos técnicos, se colocaba al frente de la Secretaría) y políticos (las nuevas burocracias parecían tener problemas con las de la administración anterior, pero carecían de apoyos políticos).

Como consecuencia de esa inmadurez política e institucional, la SEMARNAT no dio los resultados esperados. La nueva secretaría fue incapaz de fortalecer su red de políticas y tampoco pudo

competir con las agencias gubernamentales relacionadas con fuertes sectores productivos. Además, el secretario tampoco pudo gobernar adecuadamente la SEMARNAT en vista del importante poder relativo de uno de sus subordinados y tampoco estableció ligas sólidas con la clase política ni con el resto del gabinete. Falló la política y la estrategia.

CONAFOR

Definida como una política de seguridad nacional, el asunto forestal es otro ejemplo de políticas ambientales que han ganado importancia en el discurso, pero sus agencias permanecen débiles en el terreno político. Durante la presente administración, el ex-jefe de seguridad nacional de Vicente Fox justificó la creación de la CONAFOR como el primer paso para resolver los problemas forestales (Aguilar Zínser, 2001). Implícitamente, Aguilar Zínser sugirió el papel clave de la SEMARNAT como coordinadora de esta política.

En abril de 2001 CONAFOR fue creada como una agencia descentralizada con el objetivo de llevar a cabo la administración forestal sustentable, que implicaba la preservación, impulso y restauración de los bosques de México. La nueva agencia creó algunos problemas políticos con la SEMARNAT (la cabeza sectorial), mientras SAGARPA (la otra secretaría involucrada) mantuvo una posición neutral.

La Ley General de Desarrollo Sustentable (LGDS), elaborada por CONAFOR, fue una ilustración del conflicto. SEMARNAT la cuestionó frecuentemente. Más que criterios de orientación de políticas, el conflicto parecía inspirado en luchas interburocráticas. La reorganización del sector ambiental implicaba una redistribución del poder, donde SEMARNAT perdía el control directo sobre un área estratégica.

La CONAFOR nacía con responsabilidades pero sin poder. SEMARNAT definiría la política y CONAFOR sería la ejecutora de las decisiones tomadas en el sector central. SEMARNAT mantendría las actividades de importancia política, mientras CONAFOR sería la administradora. Un ejemplo fue en 2002, cuando algunos funcionarios entrevistados en la ciudad de México, se quejaban acerca del lento proceso de traspaso de funciones y, algo más esencial, de fondos para realizar su trabajo.

En este conflicto inter-burocrático influyeron al menos tres factores: a) el poder relativo del subsecretario del ramo en la SEMARNAT y su relación personal con el presidente de la República; b) la relativa debilidad del Secretario (quien finalmente fue sustituido por motivos políticos en septiembre de 2003); y c) el poco conocimiento sobre temas ambientales del nuevo directivo de CONAFOR, quien tenía escasas ligas con los grupos relevantes de esta política.

Regresando a la LGDS. Sus mayores logros fueron que estableció sanciones más fuertes a la tala ilegal de árboles y la inclusión de los gobiernos federal y local en la política forestal (definida como federalismo forestal). Esta definición hacía énfasis en la toma de decisiones compartida entre todos los órdenes de gobierno.

Además esta ley incluía la creación del Fondo Nacional Forestal para pagar servicios ambientales (servicios provistos por ecosistemas naturales, tales como producción de agua, captura de carbono, regulación climática, entre otros), así como la creación del Servicio Nacional Forestal (SENAFOR) con funciones de coordinación de la política forestal, donde participaban diferentes secretarías y gobiernos estatales.

Y otra vez el ejemplo de instituciones, agencias o instancias ambientales, donde hay muchas tareas y precisiones, pero pocas facultades para implementar las políticas. El SENAFOR tiene una autoridad formal y su poder es laxo. La presencia de gobiernos estatales (con poderes incrementados debido a la presente debilidad de la institución presidencial) y de otras secretarías como la SAGARPA o la secretaría de la Defensa Nacional dan fuertes indicadores de esto.

Pero hay más, el SENAFOR es una instancia política donde se toman las decisiones, no un espacio donde se define las más importantes decisiones ambientales. Es decir, los gobiernos estatales o las secretarías poderosas pueden imponer sus criterios (no necesariamente pro-ambientales) con relativa facilidad. Además, SENAFOR no está provista con personal ni fondos propios. Tampoco atribuciones políticas. De acuerdo al artículo 10 de esa ley, cada organización participante en el SENAFOR debe contribuir con fondos y personal. Otra vez, agencias especializadas fuertes, pero débiles en poder político.

Conclusiones

La incipiente institucionalización del medio ambiente en México ha impactado la definición de políticas más que la implementación. El reciente cambio organizacional en SEMARNAT ha hecho énfasis en la coordinación entre y sobre agencias y unidades administrativas en un sistema político donde las instituciones han sido construidas para competir, no para cooperar.

Mientras el gobierno ha dotado a sus agencias ambientales con leyes y la capacidad de coordinar a (con) otras instituciones, no las ha empoderado con suficientes instrumentos de políticas (fondos,

organizacionales, personal adecuado) ni poder político (capacidad para la toma de decisiones, fortalecimiento institucional).

Las luchas interburocráticas han tomado lugar como resultado. Los ejemplos abundan: las renunciaciones recientes de los directivos-especialistas del INE y CONABIO, el constante cambio del personal de la SEMARNAT en este gobierno, los conflictos entre la SEMARNAT y CONAFOR en 2002 y parte de 2003; o la creciente politización (entendida como la presencia de políticos y no de técnicos al frente de las instituciones ambientales) son algunos de ellos.

La debilidad estructural (muchas funciones, poco poder) de las agencias ambientales en México se ha debido a por lo menos cuatro causas:

a) El gobierno ha preferido enfrentar las consecuencias del problema, no sus raíces. Se ha ofrecido soluciones sin afectar grandemente los procesos productivos. Esta tendencia ha prevalecido desde el decenio de los setenta.

b) Aunque las agencias ambientales hacen énfasis en el cambio organizacional, los viejos problemas permanecen. Así, aunque se habla de servicio civil (como lo que empieza a implementar el INE), eficiencia, nuevos instrumentos de políticas basados en criterios técnicos más que políticos, continúan los viejos problemas. Es decir, persisten la centralización de facultades, el formalismo legal y administrativo, la administración fuertemente politizada, conflictos interburocráticos, y la red de política ambiental permanece débil frente a otras redes.

c) Las políticas gubernamentales han subrayado la importancia de la coordinación en un sistema político diseñado para competir, no para cooperar. El resultado ha sido mucha retórica y poca implementación, y

d) La gran distancia entre formulación e implementación. Esto se refleja en la gran cantidad de leyes programáticas, que ofrece respuestas formales a los problemas, sin definir responsabilidades o sanciones a quienes comentan crímenes ambientales. Esta situación no es extraña si se piensa que las políticas regulatorias son muy vulnerables en regímenes autoritarios o donde no hay una tradición de respeto por la ley.

Esto construye un escenario que debilita al sector. Las agencias ambientales mexicanas sufren un doble problema, que erosiona su capacidad. Por un lado, ellas son débiles ante otras organizaciones públicas dentro del gobierno. Por otro, ellas no tienen suficientes capacidades para responder eficientemente a las demandas planteadas por sus "clientes", es decir las ONGs, campesinos y grupos civiles.

Por ejemplo, el sector forestal quedó en el peor de los escenarios desde el decenio de los noventa. Demasiado débil intrínsecamente (su red de políticas está formada por actores controlados (campesinos, intereses madereros) o poco representativos (organizaciones civiles)) en la política mexicana; altamente dependiente de los temas agrarios (SRA), agropecuarios (SAGARPA) y sociales (SEDESOL); e irrelevante para la opinión pública (el agua y la contaminación son más conocidos por la gente).

Finalmente, el creciente e incipiente sector ambiental ha generado mayor precisión en las políticas públicas, pero su poder se ha mantenido escaso. Un ejemplo es la multiplicación de agencias ambientales y la frecuente presencia del tema ecológico en los discursos políticos. Sin embargo, el poder de esas instituciones y el contenido de las políticas ha

continuado débiles. El llamado de atención es que los recursos naturales serán un problema o una ventaja comparativa mañana, dependiendo de cómo México los administre hoy.

Bibliografía

Aguilar Zínser, A. (2001a). 'Los bosques'. **Reforma, 7 de diciembre**. The Internet: www.reforma.com/editoriales/articulo_150047

-----, (2001b). 'Luchar contra viejas inercias', **Reforma, 14 de diciembre**. The Internet: www.reforma.com/editoriales/articulo_152046.

Backstrand, K. et al. (1996). 'Organisational challenge to sustainable development'. **Environmental Politics, (5) 2: 209-30.**

Barbier, E. B. (1997). 'Introduction to the environmental Kuznets curve special issue'. **Environmental and Development Economics, (2) 4: 369-81.**

-----, (2000). 'Links between economic liberalisation and rural resource degradation in the developing regions'. **Agricultural Economics , 23: 299-310.**

-----, (2002). 'Institutional constraints and deforestation: An application to Mexico'. **Economic inquiry, (40) 3: 1-8.**

Barkin, D. (1990). **Distorted Development. Mexico in the World Economy**. Boulder: Westview Press, 41-56.

----- (1991). 'State control of the environment: Politics and degradation in Mexico'. **Capitalism, Nature, Socialism, (2) 1: 86-108**.

Brañes, R. (2000). **Manual de derecho ambiental mexicano, México**. Fondo de Cultura Económica.

Enciso, A. (2005). "Continúa la salida de especialistas de la SEMARNAT por 'razones personales". **La Jornada, 8 de marzo**. The Internet: www.jornada.unam.mx

Carabias, J. and E. Provencio, (1992). 'La dimensión ambiental y la nueva ley agraria'. **El cotidiano, 48: 7-12**.

Carabias, J., E. Provencio and C. Toledo. (1995). **Manejo de recursos naturales y pobreza rural**. México: UNAM/Fondo de Cultura Económica.

Carabias, J. and F. Tudela (1999). 'Perspectivas de mediano plazo para la política ambiental'. **Revista de Comercio Exterior, 49: 331-5**.

Carpizo, J. (1987). **El Presidencialismo Mexicano**. México, Editorial 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.**

Godau, R. (1982). **Estado y acero. Historia política de las Truchas.** México: El Colegio de México.

-----, (1984). 'La protección ambiental en México. Sobre la conformación de una política pública. **Estudios Sociológicos, (3) 7: 47-84.**

INAP, (1999). **La gestión pública de las políticas ambientales.** México, INAP.

Keipi, K. (ed.) (1999). **Forest resource policy in Latin America.** Washington: IDBA/Johns Hopkins University Press.

Mires, F. (1993). 'El sentido político de la ecología en América Latina'. **Ecología Política, 6: 17-31.**

Mumme, S., R. Bath and V. Assetto (1988). 'Political development and environmental policy in Mexico'. **Latin American Research Review, (23) 1-20.**

Mumme, S. and R. Sánchez (1989). 'Mexico's environment under Salinas: Institutionalising policy reform'. **Paper presented at the XV International Congress of Latin American Studies Association, Miami, December.**

Mumme, S. (1992). 'System maintenance and environmental reform in Mexico: Salina's pre-emptive strategy'. **Latin American Perspectives**, (19) 1-131.

-----, (1998). 'Mexico's new environmental policy: An assessment'. in D. E. Schulz, and E. J. Williams (eds.), **Mexico faces the 21st century**. Westport/ London: Greenwood press, 97-118.

Quadri, G. (1990). 'Una breve crónica del ecologismo en México'. **Ciencias**, especial, 4: 58.

Randall, L. (ed.) (1996). **Changing structure of Mexico. Political social and economic prospects**. New York/ London: M. E. Sharpe.

-----, (ed.) (1996a). **Reforming Mexico's agrarian reform**, London: M. E. Sharpe.

Romero, P. (2000). 'Sustainability and public reform. Two challenges for Mexican environmental policy'. **The American Review of Public Administration**, (30) 4: 389-99.

-----, (2002). 'El peso de las políticas mexicanas en la "sustentabilidad" de las recientes tendencias de desarrollo'. **The Internet: www.ine.gob.mx/publicaciones/libro/363cap.4.html**, 1-19.

Simonian, L. 1995. **Defending the land of the jaguar: A history of conservation in Mexico.** Austin: University of Texas Press, 179-275.

Umlas, E. (1996). 'Environmental nongovernmental organisation and environmental policy'. **in Randall L.**

-----, (1998). 'Environmental networking in Mexico: The Comité Nacional para la Defensa de los Chimalapas'. **Latin American Research Review, (33) 3: 161-90.**



Abstract

Balances y perspectivas de la descentralización educativa en México: El Programa de Escuelas de Calidad (PEC)

Jonathan David Lira Beltrán*

El artículo analiza cómo la política de descentralización educativa que es administrada por el Gobierno de México, ha tenido de manera heterogénea, condiciones, impulsos y ritmos en más de treinta años y por lo mismo, ha transitado por diversos momentos que han producido resultados disímolos, entre los cuales destaca. El Programa de Escuelas de Calidad, mismos que tienen como característica peculiar, convertir a la escuela en el núcleo activo del sistema educativo, lo cual implica una transformación importante en el modo de formular y aplicar los programas y acciones educativas.

Palabras clave: Calidad, descentralización, educación, modernización y programa.

The article analyzes how the policy of educative decentralization that is administered by the Government of Mexico, has had of heterogenous way, conditions, impulses and rates in more than thirty years and by the same, has journeyed by diverse moments which they have produced contradictory results, between which emphasizes. The Program of Schools of Quality, same that it has like peculiar characteristic, to turn to the school the active nucleus of the educative system, which implies a transformation important in the way to formulate and to apply to the programs and educative actions.

Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE); Profesor Investigador de tiempo completo en la Universidad del ISTMO, Campus Ixtepec en Oaxaca, México.

Key words: Quality, decentralization, education, modernization and program.

Introducción

El proceso de descentralización de la educación básica que se inició en México y en otros países de América Latina y Centro América durante la década de los setenta, surgió como respuesta a un conjunto de reformas que pretendían mejorar el funcionamiento del Estado. Sin embargo, en algunos países como México, este proceso respondió en un primer momento a una política de descentralización gubernamental más general, contrario a lo que sucedió en otros países de la región donde la descentralización de la educación surgió como respuesta a una preocupación por el contenido y la calidad de los servicios educativos.

En México, al momento de llevarse a cabo la transferencia radical del subsistema federal de educación básica a los estados a través de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y la promulgación de la Ley General de Educación, se dieron distintas maneras de entender y practicar la federalización de la educación, ya que no todos los estados, tenían las condiciones administrativas, económicas, institucionales y políticas necesarias para recibir dicha transferencia. Por ello, el proceso de descentralización de la educación básica ha sido más lento de lo que en un principio esperaron sus impulsores.

Aún cuando no se ha logrado cumplir cabalmente con los objetivos planeados, dadas las dificultades que se han presentado durante el proceso de implementación en cada estado, parece que la política de la ambivalencia diseñada por el gobierno federal ha dado algunos resultados que no pueden ser rechazados del todo. Por un lado, con la descentralización de la administración y operación del sistema educativo, algunos estados han aprovechado los espacios otorgados

para llevar a cabo prácticas innovadoras, lo cual ha repercutido en una mayor legitimidad del Estado. Por otro lado, las facultades exclusivas que la Ley General de Educación otorgó al gobierno federal han servido como amarres que permiten mantener la dirección y el control de la educación básica en México (Cabrero, 1998: 342).

De esta forma, son más de treinta años desde que se iniciaron las primeras acciones tentativas hacia el proceso de descentralización de la educación básica en México, y poco más de diez años de haberse firmado el ANMEB, por medio del cual se transfirió la operación y la administración del sistema de educación básica a los estados (Covarrubias, 2000: 112-123).

Por lo anterior, el propósito del presente artículo es analizar el proceso de descentralización de la educación básica en México con la finalidad de dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cómo se ha desarrollado, en qué etapa se encuentra y hacia dónde se dirige el proceso de descentralización de la educación básica en México? Para ello, en este trabajo se realiza un análisis de políticas públicas sobre el proceso de descentralización de la educación básica en México con la finalidad de contribuir a la escasa literatura que existe al respecto, pues si bien los trabajos realizados hasta ahora sobre este proceso representan una buena aproximación al análisis del diseño de la política de descentralización educativa, poca atención se ha otorgado al proceso de implementación de la misma (Cabrero, 1998: 12). De esta manera, se analiza el desarrollo del proceso de descentralización de la educación básica con la intención de observar si la transferencia del sistema educativo en todos los estados se ha implementado conforme a lo originalmente previsto por el Gobierno federal.

En los últimos años se ha realizado un gran esfuerzo por continuar avanzando con el proceso de descentralización educativa. Prueba de ello es el Programa Escuelas de Calidad (PEC), uno de los pocos programas del gobierno federal en México que, montado en el tren de la descentralización de la educación básica, se ha encaminado a la atención de la escuela como el núcleo del sistema educativo.

El PEC procura transformar el diseño de la política educativa de una formulación central, que concentra todas las decisiones acerca de las prioridades, las estrategias, los recursos y su distribución hacia un esquema que permita generar proyectos desde la escuela hacia el sistema educativo, pretendiendo que las entidades federativas lo ajusten a sus condiciones particulares y le impriman un sello propio.

Definición del Problema

Este primer apartado tiene por objeto estudiar el proceso de descentralización de la educación básica en México con la finalidad de observar desde una perspectiva internacional y nacional, cómo se ha desarrollado este proceso y así señalar los avances que se han logrado alcanzar en los últimos años.

La reconfiguración del papel del Estado

En México, a partir de la década de los años setenta, -al igual que en muchos otros países del mundo tanto desarrollados como en desarrollo- la reforma del Estado se convirtió en un tema central dentro de la agenda pública. Ello se debió principalmente a la crisis del modelo económico capitalista y al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, que provocaron, por un lado, grandes desequilibrios fiscales y de

balanza de pagos, y por otro, que algunos países de América Latina -como México- sufrieran severos problemas de endeudamiento externo que se agudizaron con la caída de los precios del petróleo. Esto trajo como consecuencia que se cuestionara el papel que juega el Estado en el desarrollo económico y social de los países, lo que condujo a juzgar como imperiosa la necesidad de reformar el Estado. En un primer momento, la propuesta se refirió a la reducción del tamaño de éste y del predominio total del mercado; sin embargo, ésta propuesta pronto fue rechazada debido a su carente sentido económico y político, por lo que se optó por la reconstrucción del aparato Estatal.¹ Es así como se buscó una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social burocrático de la intervención estatal, donde si bien se reconoce la importancia del Estado como un instrumento para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, también se señala que su actuación debe de estar orientada primordialmente hacia el área social, asegurando la cobertura universal y la calidad de los servicios de salud y educación (CLAD, 1998: 249). En palabras de Kliksberg: “El tema central no puede ser el tamaño del Estado en abstracto, sino la función que debería cumplir el Estado en el proceso histórico y cómo dotarlo de la capacidad de gestión necesaria para desempeñarla con eficiencia” (Kliksberg, 1998: 284).

De esta manera, la crisis iniciada en la década de los años setenta lleva a plantear el rol de un Estado “inteligente” que se caracterice por llevar a cabo funciones estratégicas para la sociedad, con un diseño institucional y un desarrollo de capacidades gerenciales que le permitan llevarlas

¹ Constituye una trampa encerrar el tema en una discusión sobre el tamaño del Estado y creer que la reducción del mismo proporcionará automáticamente soluciones. Ver Kliksberg, Bernardo (1998). *Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de los dogmas y convencionalismos*. pág. 284.

acabo con alta efectividad. Contrario a las posturas de reducción del Estado, la referencia a un Estado inteligente en lo social no es un Estado mínimo ni ausente, sino uno capaz de diseñar e implementar políticas de largo plazo orientadas a superar las agudas inequidades que aquejan a muchos países del mundo, incluidos los latinoamericanos.²

El proceso de descentralización educativa en México en el contexto latinoamericano

En el proceso antes descrito de redefinición del papel del Estado que tiene lugar hacia finales de los setenta comienzan a surgir algunos procesos de descentralización gubernamental en América Latina, por lo que la educación no podría haber sido la excepción.³ Sin embargo, este proceso adquirió diversas formas en los distintos países, dependiendo de la orientación general buscada con la descentralización y según el nivel de gobierno hacia el cual se delegaron las funciones transferidas. Siguiendo la clasificación propuesta por Winkler y Gersberg en el año 2000, en aquellos países donde la descentralización educativa se dio a nivel de gobierno estatal o municipal, se dice que la reforma se centró en la estructura, es decir, respondía a una descentralización gubernamental más general; éste es el caso de México y Argentina, que buscaban mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y la legitimidad a través de la democratización de los servicios educativos.

² El nuevo debate plantea que es una amplia suma de Estado, mercado, sociedad civil, en todas sus expresiones las que han permitido obtener mejores resultados en la historia reciente." Ibid, p.p. 284,309.

³ La descentralización de la educación es un fenómeno generalizado en el mundo, si bien existen argumentos económicos y educacionales a favor de la descentralización educativa las formas particulares de descentralización aplicadas en la mayoría de los países de América Latina obedecen más bien a motivos políticos. Ver Winkler, Donald R (2000). Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina. pág. 19.

En países como Nicaragua y El Salvador, donde la descentralización educativa se dio a nivel de la escuela, se dice que la reforma se centró en el contenido; es decir, respondía a una preocupación por el desempeño deficiente de las escuelas y su objetivo era mejorar la calidad de la educación (Winkler, 2000: 2-7). En el cuadro que se presenta a continuación se puede ver el grado de descentralización educativa en seis países a partir del nivel de gobierno en donde recaen las principales decisiones y responsabilidades de la educación.

Cuadro 1. Nivel en el cual se localizan las principales decisiones y responsabilidades educacionales.

| Grupo | Decisiones | Arg. | Brasil Min Ger | Chile | El Sal. | Méx. | Nic. |
|---------------|---|------|----------------------|-------|---------|------|------|
| Organización | Nivel de descentralización. | R | E | L | E | R | E |
| | Selección de los textos de estudio. | E | E | E | E | N | E |
| | Determinar los métodos Pedagógicos. | E | E | E | E | E | E |
| Personal | Contratar/despedir al Director de la Escuela. | R | E | L | E | R | E |
| | Buscar/contratar a los maestros. | R | R | L | E | R | E |
| | Establecer/aumentar las remuneraciones de los maestros. | R | R | L | N | N | E |
| Planificación | Establecer las Pruebas de rendimiento. | N | R | N | N | N | N |
| | Implementar el plan de mejoramiento escolar. | E | E | E | | E | |
| Recursos | Determinar los gastos. | R | R | N,L | N | R | N,E |
| | Asignar el presupuesto para el personal. | R | R | L | N | R | E |
| | Asignar el presupuesto no relacionado con el personal. | R | E | L | E | R | E |

A partir de la información que se muestra en el cuadro anterior, podemos corroborar que mientras en México la mayoría de las responsabilidades y decisiones educativas recaen en el gobierno estatal y federal, en países como El Salvador y Nicaragua la mayor parte de estas responsabilidades y decisiones han recaído en las propia escuelas. En términos comparados, hacia el año 2000 cuando se presenta el trabajo de Winkler y Gersberg, el proceso de descentralización educativa en México todavía tenía mucho camino por recorrer a la luz del camino recorrido por los otros cinco países latinoamericanos. A juicio de estos autores, en aquellos países en los cuales la descentralización respondió a cuestiones estructurales más que de contenido, el proceso de descentralización ha sido más lento y por consiguiente, la posibilidad de un mejoramiento en la calidad educativa parecía difícil de lograrse en el corto y mediano plazo (Winkler y Gersberg, 2000: 3).

De esta manera, podemos observar que en los seis países analizados el grado de descentralización educativa se ha dado con diferentes ritmos y a distintos niveles de gobierno. Ello nos lleva a señalar que para que una estrategia de descentralización sea eficaz, debe de ir acompañada de un previo análisis organizacional y administrativo para determinar a qué nivel del sistema educacional deben asignarse las decisiones y responsabilidades específicas; asimismo, no debería hacerse dicha asignación a menos que se cuenten con los recursos económicos y humanos adecuados para llevar acabo las tareas asignadas.

Sin embargo, sorprendentemente, la mayoría de las reformas de descentralización educativa se han hecho con muy poco estudio previo y con una mínima planeación (Hanson, 1997: 7). Tal es el caso de países como México, que en un primer momento con la firma del ANMEB transfirió de una sola vez la operación y la administración del sistema

educativo, sin haber realizado un análisis previo sobre las condiciones en las que cada estado se encontraba para recibir el sistema.⁴ Ante esta circunstancia, el proceso de descentralización rápidamente se vio frenado, ya que algunos estados no contaban con las capacidades administrativas, económicas, institucionales y organizacionales que les permitiera la unificación del subsistema federal y estatal, que junto con la aparición de algunos conflictos sindicales, han creado problemas económicos y políticos en los estados,⁵ provocando que las capacidades institucionales y administrativas de algunos estados se hayan agotado aún más. En consecuencia de lo anterior, el proceso de descentralización educativa en México ha sido más lento que el de los demás países analizados (Cabrero, 1997: 378). De esta manera, en el siguiente apartado se analiza cómo se ha desarrollado el proceso de descentralización educativa desde una perspectiva nacional.

El proceso de descentralización educativa en el contexto nacional

El proceso de descentralización de la educación básica en México inició a partir de la década de 1970 con el decreto presidencial del 5 de abril de 1973, en el cual se dispuso que la Secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal instrumentaran medidas que permitieran a sus titulares llevar una delegación de facultades efectiva. Continuó en 1978

⁴ La descentralización tuvo grandes proporciones, en un lapso de tres días los estados recibieron 100,000 edificios escolares e inmuebles para la administración, mas de 500,000 plazas de maestros y 115, 000 puestos administrativos, con todas sus prestaciones y derechos sindicales. Ver Merino, Gustavo (1998). Las transferencias federales para la educación en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia. p.p. 355-356.

⁵ La magnitud del conflicto administrativo, político y económico que enfrentó cada estado estuvo directamente determinada por el número de secciones sindicales en la entidad y el tamaño del sistema educativo a administrar. Ver Cabrero, Enrique (1997). Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local. pág. 338.

con la desconcentración administrativa de la SEP y la creación de 31 delegaciones en los estados (Cabrero, 1998: 282). Este proceso de desconcentración administrativa duraría hasta 1982, año en el que se intenta dar paso a un proceso de descentralización gubernamental. Sin embargo, la propuesta de descentralización de los ochenta recibió una activa resistencia sindical y no es sino hasta 1992, con la firma del ANMEB y la promulgación de la Ley General de Educación⁶, cuando realmente se formaliza la descentralización, bajo la denominación de "federalización". Con este proceso se transfieren la operación y administración de los servicios de educación básica a los estados, conservando el gobierno federal la capacidades normativas del sistema, entre las cuales que se encuentran: I) La elaboración del currículo nacional, II) La aprobación de los currículos regionales, y III) La evaluación y asignación de los recursos compensatorios y/o extraordinarios a los estados que más lo necesitan. Por ello, parecía que el gobierno federal quería conquistar lo mejor de los dos mundos posibles: no deseaba un sistema centralizado, ni otro completamente descentralizado. Estratégicamente, el Estado buscó incrementar su legitimidad con reformas graduales que impulsaran el federalismo pero simultáneamente, intentó mantener la dirección de la educación, pareciendo ser una política ambivalente de legitimación y control (Cabrero, 1998: 283-284).

Sin embargo, las formas de practicar y entender la federalización de la educación básica han sido distintas en cada estado, así como distintas

⁶ En la Ley General de educación se formaliza la aspiración de llegar a un sistema de educación pública nacional, normado, evaluado y financiado en su mayor parte por el gobierno federal y operado por los estados y de ser posible por los municipios. En la exposición de motivos y en varios capítulos de la ley se insiste en que su sentido federalista se manifiesta en la concurrencia de los tres niveles de gobierno. El gobierno federal centraliza las funciones esenciales y descentraliza su operación. Ver Cabrero, Enrique (1998). Las políticas de descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y Desencantos. pág. 298.

han sido las capacidades estatales para asumir las responsabilidades educativas, por lo que difícilmente puede afirmarse ahora de una consolidada descentralización del sistema educativo.

Lo anterior lleva a plantear la relevancia no sólo de atender al diseño de una política conforme a un diagnóstico sobre la situación que se intenta resolver, sino también que la problemática del análisis debe extenderse a la implementación de la decisión. Es decir, más allá de las decisiones que se tomaron en un inicio y que se pueden ver expresadas en la creación de leyes y acuerdos, se debe tener en cuenta que durante la etapa de implementación, la política se enfrenta a una compleja red de organizaciones públicas, cada una con hábitos e intereses propios, en algunos casos distintos unos de otros y en otros casos opuestos. Por lo que al ser estas organizaciones las encargadas de transformar las decisiones en acciones efectivas, se corre el riesgo de que cada una dirija el rumbo de la política en función de sus propios intereses, olvidándose así del objetivo original de la misma (Aguilar, 1992-IV: 35).

En síntesis, la firma del ANMEB se logró con un consenso generalizado entre los actores involucrados al proponer la descentralización como “federalización educativa” para así poder transferir y fusionar el subsistema federal y estatal de educación básica (Ornelas, 1995). Sin embargo, el proceso de descentralización educativa ha tenido grandes problemas de implementación que han provocado que lo que se intentó hacer por decreto se haya prolongado por más de diez años.⁷ De esta

⁷ Hay sorpresa y, por tanto, impulso a la búsqueda de explicación, cuando se malogra una política que desde su comienzo gozó de consenso serio, disponibilidad de recursos, criterios legislativos precisos y compatibles, y la oposición fue inexistente. Cuando se cumplen estas condiciones y, pese a ello, sobre viene el fracaso, porque los resultados nunca llegaron o quedaron muy lejos de los efectos esperados, se está entonces en un sentido propio y estricto en el campo del problema de la implementación. Ver Aguilar, Luis F. (1992). La Implementación de las políticas. Cuarta antología, pág. 43.

manera es como el proceso de descentralización que se inició durante la década de los setenta lejos de consolidarse y darse de una manera homogénea, ha conducido a una gran heterogeneidad en las condiciones estatales de operación del sistema educativo y en los casos extremos incluso, se ha reflejado en un agotamiento aún mayor de las capacidades institucionales y administrativas locales (Cabrero, 1997:378).

Por ello, resulta necesario tener presente que para que una política tenga una mayor probabilidad de éxito, ésta debe ser capaz de convertir un mero enunciado formal -leyes y acuerdos- en un curso de acción efectivo, que permita durante su proceso de implementación ir uniendo los eslabones de la cadena causal de modo tal que se puedan alcanzar los resultados que se propusieron originalmente en la política (Aguilar, 1992-IV: 43-47). En consecuencia lo que se busca es que las grandes expectativas previstas en el diseño de una ley, un plan o un programa, no se vean frustradas al momento de su implementación por la intervención de distintos actores.

Avances alcanzados en los últimos años en el proceso de descentralización educativa: El Programa Escuelas de Calidad (PEC)

Como se ha observado, uno de los motivos por el cual algunos países en América Latina y Centro América han optado por la descentralización educativa es por la preocupación en el desempeño académico de los alumnos (Winkler, 2000: 2); y a pesar de que la descentralización no garantiza el mejoramiento de la calidad educativa, éste depende también de otras variables (Hanson, 1997: 19) y existe cada vez una mayor tendencia hacia los modelos de descentralización centrados en la escuela, con la finalidad de mejorar la calidad de la educación y la equidad de la misma (Bracho, 2003: 1).

En este contexto se ubica el origen del PEC, el cual se define como “Un programa que busca responder a la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades para el logro del aprendizaje de todos los alumnos, independientemente de su origen social, étnico o del ambiente familiar del que procedan. El PEC forma parte de la política nacional de reforma de la gestión educativa que busca superar diversos obstáculos para el logro educativo como son: el estrecho margen de la escuela para tomar decisiones, el desarrollo insuficiente de una cultura de planeación y evaluación en la escuela, los excesivos requerimientos administrativos que limitan a los directores escolares para ejercer un liderazgo efectivo, la escasa comunicación entre los actores escolares, el ausentismo, el uso poco eficaz de los recursos disponibles en la escuela, la baja participación social y las deficiencias en infraestructura y equipamiento” (Bracho, 2003: 30).

Cabe señalar que el PEC es uno de los pocos programas del gobierno federal en México que montado en el tren de la descentralización de la educación básica, se ha encaminado a la atención de la escuela como el núcleo del sistema educativo, en el que se busca transformar el diseño de la política educativa de una formulación central, que concentra todas las decisiones acerca de las prioridades, las estrategias, los recursos y su distribución, hacia un esquema que permita generar proyectos desde la escuela hacia el sistema educativo, y se pretende que las entidades federativas lo ajusten a sus condiciones particulares y le impriman un sello propio. Es decir, se intenta formar una comunidad escolar compuesta por maestros, directivos, alumnos y padres de familia, que tenga la capacidad de identificar sus necesidades, problemas y metas realizables; y que sea capaz de plasmarlos en un proyecto escolar y un programa anual de actividades encaminados hacia la mejora de la calidad educativa (Bracho, 2003: 31-32).

De esta manera, con la finalidad de visualizar los avances que se han logrado en los últimos años en el proceso de descentralización educativa en México, en este apartado nuevamente se hace una comparación del proceso de descentralización educativa entre México y otros cinco países latinoamericanos; sin embargo, ahora se tomó como referencia para el caso de México al PEC y se emplearon indicadores asociados a una escuela de alto rendimiento tales como: liderazgo, maestros excelentes, concentración en el aprendizaje y responsabilidad por los resultados (Winkler, 2000: 9-15). Así, en el siguiente se puede corroborar a la luz del diseño del PEC, los requisitos con los cuales las escuelas deben cumplir. Si lo hicieran cumplirían con la mayoría de los indicadores asociados a una escuela de alto rendimiento,⁸ lo cual pondría a México en un nivel de descentralización educativa mayor al alcanzado por países como Argentina; sin embargo, todavía por de bajo de la descentralización alcanzada por países como Chile y Brasil (Mina Gerais). En la práctica, lo que ha sucedido, como lo muestran veinticinco estudios de casos realizados por Cabrero y Santizo (2004), es que la mayoría de las escuelas analizadas cumplen al mínimo con los requisitos para ingresar al programa. Siendo muy pocas las escuelas que se esfuerzan por ir más allá de la admisión y transformar sus prácticas internas y su relación con la comunidad. No obstante, el análisis citado demuestra la importancia que tiene este tipo de programas en el avance del proceso de la descentralización educativa.

⁸ Ver Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del PEC, 2004.

Cuadro 2. Indicadores asociados a una escuela de alto rendimiento.

| Características de las escuelas efectivas | Variables de descentralización relacionadas con las escuelas efectivas | Arg. | Brasil Min Ger | Chile | El Sal. | Méx. PEC | Nic. |
|---|--|------|----------------|-------|---------|----------|------|
| Liderazgo | La comunidad selecciona al director. | | √ | | N/D | | √ |
| | Planes de mejoramiento escolar. | | √ | √ | √ | √ | |
| | Transferencias de los fondos a la escuela. | | √ | √ | √ | √ | √ |
| Maestros capacitados y comprometidos | Autoridad por el curriculum de la escuela. | √ | √ | √ | | | |
| | Los maestros desarrollan los planes de mejoramiento. | | √ | √ | √ | √ | |
| | Los directores evalúan a los maestros. | | √ | √ | N/D | √ | √ |
| | Las escuelas deciden la capacitación. | | √ | √ | √ | √ | |
| Concentración en el Aprendizaje | Especificación de los objetivos de aprendizaje. | | √ | √ | | √ | |
| | Información transparente. | √ | √ | √ | √ | √ | |
| Responsabilidad por los resultados | Designaciones de directores a plazo fijo. | | √ | √ | N/D | | √ |
| | Competencia por los alumnos. | | √ | √ | N/D | | √ |
| | Los padres tienen poder de decisión. | | √ | | √ | √ | √ |

Fuente: Elaboración propia con base en Winkler, Donald y Gersberg, Alec Ian (2000: 13).

Con base en lo anterior se puede afirmar que el PEC se inscribe en el marco de la Nueva Gerencia Pública (NGP), ya que comparte algunos de los principios rectores de esta corriente, tales como (Kettl, 2000: V):

1. Descentralización de lo nacional a lo local: El PEC centra su atención en la escuela como instancia primordial en el diseño e implementación de la política educativa.
2. Una fuerte orientación hacia el cliente: El PEC, al delegar la responsabilidad a las escuelas para diseñar y llevar a cabo su proyecto escolar, busca que la política se ajuste a las necesidades de cada escuela.

3. La búsqueda de una mayor eficiencia: El hecho de que la responsabilidad recaiga en la comunidad escolar permite hacer un mejor uso de los recursos y destinarlos a lo que realmente necesita la escuela.

4. Contracting Out: En el PEC, al hacerse la transferencia de recursos a través de una cuenta bancaria para cada escuela, es decir, al contratar a una institución financiera privada que se encargue de la administración y transferencia de recursos a cada una de las escuelas beneficiadas por el programa, se evita que el monto de recursos destinado a éstas se vaya perdiendo al pasar por varias organizaciones, como comúnmente sucede cuando los recursos son administrados por el Estado.

5. Mayor capacidad para ser más eficaces en la implementación de las políticas: La concurrencia y el respeto a la autonomía entre las escuelas y los distintos niveles de gobierno en relación a las funciones que en materia educativa les corresponde a cada uno, permiten llevar con mayor éxito la implementación del programa.

6. Búsqueda por la rendición de cuentas: La existencia de un proyecto escolar y un programa anual de trabajo permite que si una escuela no cumple con las metas y fines que ella misma se trazó, se le retiren los beneficios del programa.

Por tanto, el PEC es un programa innovador que busca contribuir al mejoramiento de la calidad en la educación básica a través de la mejora en la gestión escolar y dirigiendo inicialmente sus esfuerzos hacia aquellas escuelas asentadas en zonas urbano marginadas, con la intención de no duplicar los esfuerzos de programas compensatorios

que se destinan al área rural. Así es como el PEC, enmarcado en los principios rectores de la NGP, sienta las bases de una nueva etapa de descentralización centrada en la escuela, que en la medida de lo posible, permitirá ir avanzando hacia la consolidación del proceso de descentralización de la educación básica en México.

Comentario

A lo largo de este primer apartado se ha observado que el proceso de descentralización de la educación básica que se inició en México hace más de treinta años, al igual que en otros países de América Latina y Centro América, surgió como respuesta a un conjunto de reformas que pretendían mejorar el funcionamiento del Estado durante los años setenta. En México, este proceso respondió en un primer momento a una descentralización gubernamental más que a una preocupación por el contenido y la calidad de los programas académicos, como sucedió en otros países de la región. Esto provocó que al momento de llevarse a cabo la firma del ANMEB y transferir de una sola vez el subsistema federal de educación básica a los estados, se dieran distintas maneras de entender y practicar el federalismo, ya que no todos los estados tenían las condiciones administrativas, económicas, institucionales y políticas para recibir dicha transferencia. De esta manera se explica por qué el proceso de descentralización de la educación básica en México ha sido más lento de lo que en un principio se pensó. Sin embargo, en los últimos años se han llevado a cabo algunos esfuerzos encaminados a continuar con el avance de este proceso; prueba de ello es el PEC, con el cual se busca transformar el diseño de la política educativa de una formulación central, que concentra todas las decisiones acerca de las prioridades, las estrategias, los recursos y su distribución, hacia un esquema que permita generar proyectos desde la escuela hacia

el sistema educativo, y se pretende que las entidades federativas lo ajusten a sus condiciones particulares y le impriman un sello propio.

En el siguiente apartado se argumentan las principales causas que han obstaculizando el avance del proceso de descentralización educativa en México.

Las causas del problema: Obstáculos a la descentralización educativa

Al igual que han sido distintas las formas de entender la descentralización educativa, también han sido diferentes las causas que obstaculizan el proceso de su implementación en cada estado; sin embargo, es posible identificar algunos de los obstáculos a los que todos los estados se han enfrentado en mayor o menor medida durante este proceso. Los mayores obstáculos pudiesen haber sido previsibles. En tanto descuidos y en cuanto afectan la puesta en práctica de las decisiones, se les puede llamar en sentido amplio defectos o problemas de implementación. Sin embargo, considerados en sentido propio, son defectos o problemas de administración, organización, aptitud y ética profesional y como tales deben ser nombrados concebidos y explicados.⁹ Los principales obstáculos que se agregan a este rubro son I) Carencia de capital humano, capacidades administrativas y autonomía financiera; II) La oposición del SNTE; III) El poder o control de la política en manos del gobierno federal; IV) La diferencia en los escalafones y los sistemas de seguridad social; y V) Los desequilibrios regionales.

⁹ Ver Aguilar, Luis F. (1992). La Implementación de las políticas. Cuarta antología, pág. 48.

Carencia de capital humano, capacidades administrativas y autonomía financiera

La falta de capital humano, capacidades administrativas y autonomía financiera para hacer frente a la transferencia del subsistema federal han sido los problemas más recurrentes a los que se han tenido que enfrentar los estados durante el proceso de implementación de la descentralización educativa. Esto como consecuencia de que al momento de llevarse a cabo la transferencia del subsistema federal de educación básica, numerosos estados no contaban con el personal administrativo suficiente y en algunas ocasiones el personal con el que contaban no era el más indicado para recibir dicha responsabilidad; por otro lado, la capacidad económica de esos estados era insuficiente para soportar la transferencia; aunado a ello, todos los estados tuvieron que crear un Instituto de Educación para recibir al sistema de educación federal que se les transfirió, en algunos se conservó la figura del Instituto y bajo ésta se fusionaron los sistemas educativos (al menos formalmente porque en la práctica la fusión implicó más tiempo y negociaciones entre los docentes y las autoridades estatales). En otros estados el recién creado Instituto fue disuelto para integrar al sistema federal con el estatal bajo la tradicional figura de la Secretaría de Educación. Los estados también debieron elaborar sus respectivas Leyes Estatales de Educación, aunque en algunos su redacción tomó más tiempo, pues muchos intereses estaban en juego en las negociaciones en los Congresos locales (Santizo, 1997). Es decir, como consecuencia de que las condiciones iniciales -administrativas, económica, institucionales y políticas- bajo las cuales se llevó a cabo la transferencia del subsistema federal de educación básica no estaban desarrolladas de la misma manera en todos los estados (Cabrero, 1998: 308), y ya que ni antes ni después de haberse llevado a cabo la descentralización educativa se estudiaron

las condiciones en las que cada estado recibiría la transferencia (Cabrero, 1997: 337); el proceso de descentralización educativa se ha implementado a diferentes ritmos en cada uno de los estados. Mientras que algunos estados como Campeche, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Querétaro, Tlaxcala y Zacatecas aún se encuentran en proceso de integración del subsistema federal y el estatal de educación, otros estados como Veracruz y Yucatán ya han logrado fusionar sus sistemas educativos (Ver cuadro 3). Por lo tanto, si aún en aquellos estados donde las capacidades iniciales están más desarrolladas se corre el riesgo de tener problemas de implementación, peor aún si las condiciones iniciales no están dadas (Aguilar, 1992-IV: 43).

Cuadro 3. Composición de los Sistemas de Educación Estatales.

| Estados | Antes del ANMEB | Después del ANMEB | Publicación de la Ley Estatal de Educación |
|----------------------------|---|---|--|
| Aguascalientes | Sistema Estatal de Educación Inexistente o poco desarrollado. | Se creó un organismo descentralizado del Gobierno del Estado (Instituto). | 19/03/1997 |
| Baja California Sur | | Se creó una Secretaría de Educación Pública. | 10/06/1994 |
| Campeche | | Se creó un organismo descentralizado del Gobierno del Estado (Instituto). | 01/06/1993 |
| Guerrero | | Se creó un organismo descentralizado del Gobierno del Estado (Instituto). | 21/04/1995 |
| Hidalgo | | Se creó un organismo descentralizado del Gobierno del Estado (Instituto). | 10/05/2004 |
| Michoacán | | Se creó una Secretaría de Educación Pública. | 07/12/1998 |
| Morelos | | Se creó un organismo descentralizado del Gobierno del Estado (Instituto). | 26/08/1996 |
| Oaxaca | | Se creó un organismo descentralizado del Gobierno del Estado (Instituto). | 09/11/1995 |

(continúa)

| Estados | Antes del ANMEB | Después del ANMEB | Publicación de la Ley Estatal de Educación |
|-----------------|--|--|---|
| Querétaro | Sistema Estatal de Educación Inexistente o poco desarrollado. | Se creó un organismo descentralizado del Gobierno del Estado (Instituto). | 19/06/1986 |
| Quintana Roo | | Se creó un organismo descentralizado del Gobierno del Estado (Instituto). | 30/12/1994 |
| Tabasco | | Se creó una Secretaría de Educación Pública. | 26/02/1997 |
| Tamaulipas | | Se creó un organismo descentralizado del Gobierno del Estado (Instituto). | 23/10/1999 |
| Coahuila | Coexistencia de los dos sistemas de educación federal y estatal, con predominio del sistema federal. | Coexistencia de los dos sistemas de educación federa y estatal, con predominio del sistema federal. | 28/05/1996 |
| Colima | | | 28/05/1994 |
| Chiapas | | | 02/09/1981 |
| Chihuahua | | | 23/12/1997 |
| Durango | | | 29/06/1995 |
| Zacatecas | | | No disponible |
| Nayarit | | | 13/07/1994 |
| Puebla | | | 31/03/2000 |
| San Luis Potosí | | | 16/06/1995 |
| Sonora | | | No disponible |
| Tlaxcala | | | 29/11/2000 |
| Guanajuato | | | 13/08/1996 |
| Yucatán | | | Se logró fusionar el sistema estatal y el federal de educación. |
| Baja California | Coexistencia de los dos sistemas de educación federal y estatal, con situación equilibrada. | Coexistencia de los dos sistemas de educación federal y estatal, con predominio del sistema Estatal. | 29/09/1995 |
| Jalisco | | | 08/09/1997 |
| México | | | 24/10/1997 |
| Nuevo León | | | 16/10/2000 |
| Sinaloa | | | No disponible |
| Veracruz | Se logró fusionar el sistema estatal y el federal de educación. | 15/12/1993 | |

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia con base en información de Juan Carlos Camacho (1995) ver Santizo, 1996: 38.

El poder que sobre el sector desea conservar el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)

El SNTE se ha convertido en uno de los obstáculos más importantes del proceso de descentralización educativa, ya que aun cuando sus objetivos y propuestas no se encontraban fuera del marco global de la descentralización educativa durante la firma del ANMEB,¹⁰ se han generado conflictos y malos entendidos porque se tenía la impresión de que con la fusión de los dos subsistemas educativos -federal y estatal- el número de puestos sindicales y la posibilidad de promoción política se verían reducidos (Cabrero, 1998: 336-337). De esta manera la implementación de la descentralización educativa se ha compuesto por un conjunto de acciones, en las cuales se han involucrado un sin número de actores con sus propios intereses que buscan en algún momento desviar el curso de la política hacia sus propios fines o lo contrario boicotean o retrasan el rumbo de la misma¹¹; por lo tanto, la intensidad del conflicto ha estado determinada por el número de secciones sindicales y el tamaño del sistema educativo en cada estado (Cabrero, 1997: 338).

¹⁰ Los objetivos de la política cambian a lo largo del proceso de implementación, sobre todo si se trata de objetivos genéricos, imprecisos y no gozan de un consenso fuerte y amplio. En efecto: "intereses opuestos a las finalidades del mandato original de una política pueden haber estado quietos durante la polémica de su adopción, precisamente porque calculaban que tendrían oportunidades posteriores para alcanzar, durante la batalla de la implementación, victorias más decisivas aunque menos públicas ...La implementación es la continuación de la política por otros medios. El juego político de la renegociación de los fines puede irse por muchas direcciones. Puede cortar o reajustar los fines, distorsionarlos o inhibirlos, sobrecargarlos de tal modo que se vuelva un peso político insoportable. Ver Aguilar, Luis F. (1992). La Implementación de las políticas. Cuarta antología, p.p. 66-67.

¹¹ Las diferentes perspectivas de los actores durante el proceso y particularmente sus diferentes "sentidos de urgencia" dan origen a muchas solicitudes de información, estimaciones, consultas, negociaciones... Que dan como resultado final, por lo menos "el retraso en el tiempo que puede ser equivalente a derrota en la sustancia". La anatomía del retraso es entonces un estudio ineludible de toda implementación de políticas que implica una pluralidad de actores independientes. Ver Aguilar, Luis F. (1992). La Implementación de las políticas. Cuarta antología, p.p. 47-50.

El poder y control del Gobierno federal

Al conservar el control “absoluto” del proceso de descentralización educativa, el gobierno federal ha hecho que los estados continúen dependiendo del poder central para la toma de decisiones; es decir, a pesar de llevar a cabo la descentralización del sistema educativo, las relaciones intergubernamentales se han mantenido en la misma lógica centralista, ya que al parecer se tuvo la impresión de que la descentralización era un proceso que se podía generar por decreto (Cabrero, 1997: 329) y, sin embargo, el gobierno federal continuaría con el control desde el centro, lo cual contraría el progreso de cualquier política descentralizadora. Lo anterior permite explicar, en parte, el retraso del proceso de descentralización educativa, ya que la existencia de la acción colectiva entre distintos niveles de gobierno involucra por regla una multiplicidad de participantes, intereses y objetivos, que permiten la aparición de decisiones inesperadas y con ello la desviación de la política (Aguilar, 1992-IV: 49-57).

La diferencia en los escalafones y en los sistemas de seguridad social

La diferencia en los escalafones y en los sistemas de seguridad social no permitió que estos se pudieran fusionar de inmediato, ya que por un lado, aun cuando los maestros que pertenecían al sistema federal tenían más puntos por prestar sus servicios en zonas rurales, con la fusión, un alto número de maestros federales tendrían derecho a plazas en las ciudades, por lo que se tenía la impresión de que los maestros estatales serían desplazados a las zonas rurales (Cabrero, 1998: 336). Por otro lado, existía el temor de que con la fusión de los dos subsistemas se vieran reducidos los sueldos de los maestros dada la carente capacidad financiera de los estados (Hanson, 1997: 9).

Por consiguiente, se puede observar cómo la transformación en el entorno, es decir, la transferencia del sistema de educación básica a los estados que se hizo con la firma del ANMEB, fue mucho más rápida que el ritmo al que se han dado las transformaciones en las rutinas dentro del mismo sistema educativo. Lo anterior comprueba como todo cambio institucional toma tiempo en lo que se consolida, ya que una rutina por definición implica permanencia. Por lo tanto, dadas las características de sistema educativo mexicano, la transferencia que se llevó a cabo mediante la firma de acuerdos y promulgación de leyes, ha permitido con el transcurso del tiempo una modificación progresiva en las rutinas, las reglas informales y las tradiciones existentes alrededor de éste; lo que ayuda a explicar en parte por qué el proceso de descentralización educativa ha tomado tanto tiempo para consolidarse (March y Olsen, 1997: 28-29).

Los desequilibrios regionales

Si bien la cobertura educativa a nivel básico en el promedio nacional ya no parece ser un problema, aún continúan existiendo diferencias regionales en términos de la calidad de la enseñanza (Winkler, 2000: 4), que junto con las diferentes características administrativas, económicas, políticas e institucionales, no han permitido que se dé un proceso de descentralización de la educación básica homogéneo (Cabrero, 1997: 378).

A través del análisis de las pruebas Third Internacional Mathematics and Science Study (timss) y las pruebas del Programme for International Student Assessment (PISA, de la OCDE), se puede observar que los países que se caracterizan por ser grandes y heterogéneos han sido los peor evaluados, y a pesar de que en países como México y Estados

Unidos hay muchas escuelas con resultados similares a las mejores escuelas de los países mejor clasificados, también hay escuelas con resultados muy bajos, en su mayoría situados en entidades y regiones que tienen agudas situaciones de pobreza como Chiapas, Guerrero y Oaxaca (Martínez, 2002: 430-432).

Aún cuando se señala que la cobertura representa un problema que ha sido atendido por las políticas nacionales a lo largo del siglo XX, no sobra mencionar que las diferencias regionales en términos de atención escolar no son menores y en algunas entidades el problema de acceso a la escuela y permanencia en ella durante el ciclo básico es aún un problema mayor (Bracho, 1999). A los problemas de oferta, se agregan los de desigualdad en las capacidades institucionales para administrar los sistemas educativos transferidos (Bracho, 2003).

Comentario

En el presente apartado se han argumentado las principales causas que en mayor o menor medida han obstaculizado el avance del proceso de descentralización de la educación básica en los estados, entre las cuales se encuentran: i)La carencia de capital humano, capacidades administrativas y autonomía financiera; ii)La oposición del SNTE; iii)El poder o control de la política en manos del gobierno federal; iv)La diferencia en los escalafones y los sistemas de seguridad social; y v)Los desequilibrios regionales.

Es así como la estrategia radical y sorpresiva de descentralización de la educación básica que se dio con la firma del ANMEB en 1992, y que respondía a un proceso estructural de descentralización gubernamental, se vio rápidamente frenada por el congestionamiento y debilitamiento de

las capacidades administrativas e institucionales de los estados, incluso poniendo en peligro la gobernabilidad en algunos de ellos (Cabrero, 1997: 378). En el próximo apartado se plantean algunos cursos de acción con los cuales se podría hacer frente a dichos obstáculos, para así continuar avanzando con el proceso de descentralización educativa.

Cursos de acción posibles: retos de la descentralización educativa

Para que las condiciones iniciales -administrativas, económicas, organizacionales y políticas- no se convirtieran en un problema para la implementación de la descentralización educativa en cada estado, era necesario que la transferencia de mayor poder y autonomía a los gobiernos estatales y/o municipales -e incluso a la propia escuela-, se hubiese acompañado de un diagnóstico preliminar que permitiera conocer las condiciones con que contaba cada estado para ver hasta dónde era posible descentralizar la educación (Hanson, 1997: 12). Este diagnóstico debió poner especial atención en el análisis del marco institucional que existía en las organizaciones que se pretendía que fueran las encargadas de recibir la transferencia del subsistema federal, porque es ahí donde se han encontrado las mayores barreras para la implementación de la descentralización educativa. Si bien intentar modificar el conjunto de reglas informales y tradiciones resulta ser en ocasiones una tarea difícil de lograr (March y Olsen, 1997: 9-10), en este capítulo se señalan los cambios de perspectiva que son relevantes para lograr que el proceso de descentralización ya desarrollado tenga mayor probabilidad de éxito. Entre ellos se encuentran: I) La importancia de que en el diseño de la descentralización educativa, la parte instrumental se acompañe de una parte argumentativa que logre el mayor consenso posible para poder hacer factible la política; II) La posibilidad de que

el gobierno central juegue un papel de coordinador de la política con miras a facilitar su implementación y mantener la dirección de la misma; III) Aprovechar los espacios que se crearon como producto de la transferencia del subsistema federal de educación a los estados para emplear al personal con el perfil profesional más adecuado; IV) La creación y/o aprovechamiento de programas compensatorios que permitan disminuir o evitar que las diferencias regionales se hagan más grandes durante el proceso de descentralización educativa; V) Implementar la descentralización educativa con base en las condiciones regionales de cada estado, ciudad o municipio, permite avanzar más rápidamente con este proceso; VI) La transferencia de recursos y responsabilidades como una condición imprescindible en todo proceso de descentralización; VII) La mejora continua en las condiciones iniciales –administrativas, económicas, organizacionales y políticas– ayudan al fortalecimiento y consolidación de la descentralización educativa; VIII) La creación de mecanismos que fomenten la retroalimentación y el intercambio de información entre los actores encargados de administrar el sistema educativo; IX) El intercambio de ideas entre autoridades educativas de aquellos estados que administran sistemas educativos similares para propiciar el mutuo aprendizaje y facilitar el avance de la descentralización educativa.

La postura del Gobierno frente al SNTE

Para evitar que la oposición del SNTE continúe siendo un obstáculo para el avance del proceso de descentralización educativa, se requiere que el análisis de políticas no se limite exclusivamente al diseño de una política correcta desde el punto de vista instrumental; asimismo, el análisis debe ser capaz de comunicar al público con evidencias y argumentos persuasivos del por qué se ha tomado la decisión de descentralizar

la educación, es decir, se debe alcanzar el mayor consenso posible entre los actores y grupos involucrados en la política con la finalidad de que esta pueda ser factible. Ello implica garantizar que el apoyo que recibirán estos actores y grupos con la fusión de los subsistemas federal y estatal será mayor que el apoyo que han recibido con la diferenciación actual (Hanson, 1997: 9). Ello es condición necesaria para que la descentralización educativa avance y sea aceptada plenamente por el SNTE y por los demás grupos involucrados tanto en el diseño como en la implementación de la misma.¹²

La elección y el desarrollo de una política no resultan de un sofisticado cálculo técnico o de una preferencia personal o partidista; es en sentido estricto el producto de la discusión y persuasión recíproca entre muchos actores que participaron, participan o participarán en el diseño, la implementación y la evaluación de la política.¹³ Sería también necesario, por lo tanto, que el diálogo y la discusión abierta sean elementos imprescindibles en la elaboración de los avances de esta política de descentralización educativa.

El papel del Gobierno central

El Gobierno federal debiera dejar de jugar un papel de controlador para desempeñar un rol de coordinador de la política educativa, a través

¹² En suma, la política se decide con referencia a la máxima eficacia-eficiencia posible bajo ciertas circunstancias sociales (factibilidad) y también respecto a su máxima aceptación posible mediante comunicación persuasiva. El éxito del análisis técnico de una política está relacionado con el triunfo de la argumentación política que los respalda y justifica. Ver Majone, Giandomenico (1997). Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas. pág. 32.

¹³ Bajo la presión del diálogo, obliga a revisar, precisar y depurar los puntos de vista personales, a corregirlos y generalizarlos. La aspiración o el efecto de este proceso de diálogo argumentativo entre muchas voces y debates es transformar al hombre común en un ciudadano informado, lo dispone a entender y aceptar las políticas de gobierno y, en los casos mejores, a contribuir en su elaboración. Ibid, p.p. 26, 27.

de la regulación de las iniciativas estatales. Ello le permitiría mantener la capacidad de direccionamiento de la política de descentralización (Cabrero, 1997: 382). Esto implica facilitar la implementación de la descentralización educativa, es decir, mientras menor sea el número de acciones que requieran de la aprobación del gobierno federal para poder ejecutarse en los estados se podrá continuar con el proceso de descentralización educativa y mayores serán las posibilidades de éxito de la misma (Aguilar, 1992-IV: 57-58).

Para que se alcance una organización y administración eficaz y eficiente del sistema educativo deben existir simultáneamente tanto decisiones centralizadas como descentralizadas dependiendo del tipo de decisiones y acciones involucradas (Hanson, 1997: 8). Esto implica que se debe ir transitando de un esquema rígido donde las decisiones son impuestas desde el poder central, hacia uno basado en ajustes mutuos, donde las decisiones sean el resultado de las relaciones intergubernamentales –entre federación, estados, municipios y escuelas– que se van construyendo cotidianamente (Cabrero, 1997: 382).

Bajo este nuevo escenario, para que la descentralización educativa pueda tener una mayor probabilidad de éxito se requiere además de líderes capaces, con cierta estabilidad laboral y comprometidos con la política que estén llevando a cabo, es decir, se requiere de un reparador de los daños que se generen durante el proceso de implementación de la política (Aguilar, 1997-IV: 76-77).

Aprovechar los espacios creados para emplear al personal adecuado

Los Institutos ó Secretarías que se crearon en cada estado para recibir la transferencia del subsistema federal de educación en algunos estados fueron aprovechados para emplear a personal con un perfil profesional más adecuado para ocupar puestos importantes dentro de los mismos. Esto ha ayudado a desarrollar la capacidad de innovación en cuanto a un diseño organizacional más adecuado y un manejo más eficiente de los recursos transferidos por el ANMEB. Y ha generado una cultura innovadora y creativa en los funcionarios encargados del manejo del sistema educativo en cada estado (Cabrero, 1997: 347, 379). Es decir, las capacidades para dar respuesta creativa a los nuevos problemas presentados en la transferencia de la administración del sistema educativo hacia las entidades han sido parte del nuevo capital humano del propio sistema educativo.

Los programas compensatorios

Elaborar, poner en marcha y/o aprovechar programas compensatorios como: OPORTUNIDADES, PRONABES y PEC que la presente administración del gobierno federal a implementado en México,¹⁴ permite evitar o disminuir las diferencias regionales, ya que en muchos casos la descentralización puede generar mayores desigualdades si no

¹⁴ Ver http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Programas_Estrategicos y <http://www.oportunidades.gob.mx>

va acompañada de políticas compensatorias dirigidas hacia aquellos grupos poblacionales más vulnerables (Cabrero, 1998: 115-116).¹⁵

En México el nivel promedio de escolaridad de 1970 al 2000 pasó de 3.4 a 7.5 años; sin embargo, la desigualdad en esta medida de escolaridad se mantuvo sin variaciones, ya que los estados que tuvieron en 1970 el nivel de escolaridad más bajo como fue el caso de Chiapas (1.77), Oaxaca (1.85) y Guerrero (1.85), y los estados que tuvieron el promedio de escolaridad más alto en ese mismo año como el Distrito Federal (5.71) y Nuevo León (4.76); para el año 2000 a pesar de haberse registrado un incremento generalizado en el nivel de escolaridad, Chiapas (5.35), Oaxaca (5.62) y Guerrero (6.11) continuaron siendo los estados con más bajos niveles de escolaridad, mientras el Distrito Federal (9.60) y Nuevo León (8.85) permanecieron como los estados con mayor nivel de escolaridad en el país.¹⁶ Estas diferencias se pueden ver también al interior de cada estado, donde por ejemplo, el estado de Aguascalientes en 1990 tuvo un nivel de escolaridad promedio de 6.8 años; sin embargo, había municipios como el de Aguascalientes que tenía un promedio de escolaridad de 7.31 años, mientras que otros como el municipio de Calvillo tuvo un promedio de escolaridad de 4.8 años (Martínez, 2002: 423-427).

¹⁵ La ley establece que las autoridades educativas deben tomar medidas para asegurar que todos los individuos puedan ejercer su derecho a la educación, a una mayor equidad educativa y al logro de la igualdad de oportunidades para el acceso y la permanencia en la educación. Ver Merino, Gustavo (1998). Las transferencias federales para la educación en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia. pág. 363.

¹⁶ Los intentos de fragmentar, focalizar o especializar la educación en función de los grupos sociales diferenciados, si no toman en cuenta las condiciones generales de la distribución educativa, conducirán a una mayor desigualdad social, independientemente de que se logre la universalización en el acceso a la educación básica o a la excelencia educativa solo para algunos. Ver Bracho, Teresa (2002). "Desigualdad Social y Educación en México. Una perspectiva Sociológica", en revista educar 29, pág. 36.

Por lo tanto, para que el proceso de descentralización no contribuya a generar una mayor desigualdad educativa, es necesario enfocar los programas compensatorios hacia aquellas regiones y grupos sociales que se encuentran en una situación socioeconómica adversa (Martínez, 2002: 438); con ello las desigualdades que puedan existir resulten de las diferencias en el esfuerzo y méritos de los estudiantes y no de las condiciones socioeconómicas en las que vivan (Bracho, 2003: 30).

No existe un diseño perfecto de políticas

La inexistencia de un diseño uniforme de la política de descentralización educativa y las diversas maneras como se ha puesto en práctica en cada estado parece haber sido una virtud, ya que esto ha permitido que cada estado ajuste el proceso de descentralización educativa con base en las necesidades y los problemas que se les han presentado, para así poder continuar con la implementación de dicho proceso (Cabrero, 1997: 376). Aun cuando la descentralización de la educación básica sólo ha transferido funciones administrativas y operativas, algunos estados han ido aprovechando esos pequeños espacios de decisión a través de proyectos innovadores que permiten ir cambiando el sentido descentralizador de un esquema arriba-abajo a uno abajo-arriba (Cabrero, 1997: 381).

La transferencia de responsabilidad y el fortalecimiento de las condiciones iniciales

Las políticas de descentralización son más eficaces si, por un lado, la transferencia de autoridad se acompaña de responsabilidad por los resultados (Hanson, 1997: 15), y por otro lado si se da un continuo fortalecimiento en las capacidades institucionales y de gestión en las

entidades a las que se deleguen las responsabilidades. Esto permitirá asegurar que las transferencias realizadas por el gobierno federal no se vean cooptadas por grupos de élite que pongan en riesgo la cobertura y calidad de los servicios educativos (Kliskberg, 1998: 296-299).

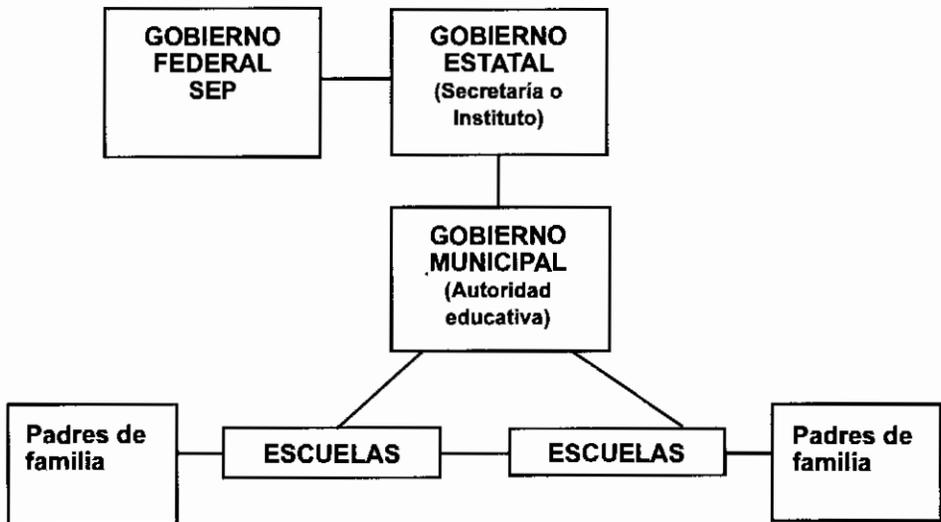
La creación de mecanismos que promuevan la retroalimentación de la información entre los actores

La construcción de mecanismos que fomenten la retroalimentación y el intercambio de información entre los distintos actores encargados de administrar el sistema educativo, permitirán que las decisiones que sean tomadas se adecuen a la realidad específica de cada región, estado o municipio y harán que el proceso de descentralización educativa sea más transparente. Esto sugiere por un lado, la existencia de una participación cada vez más activa de la sociedad civil en el proceso de implementación de la política de descentralización educativa -como son los consejos estatales y escolares de participación social que se conforman en el PEC, los cuales se componen por padres de familia, alumnos y maestros- que permita a todas las escuelas establecer con mayor precisión sus necesidades prioritarias, a la vez que promueva el desarrollo de ideas innovadoras y reduzca las posibilidades de corrupción.¹⁷ Para ello, se deben evitar las frecuentes simulaciones de participación, donde se promete a la comunidad dejarla participar pero finalmente se reduce su actuación a declaraciones y aspectos secundarios (Kliskberg, 1998: 300-302). Por otro lado, es necesario pasar de un esquema vertical de organización a uno más horizontal con estructuras más abiertas, flexibles y participativas (Kliskberg, 1998: 305). De esta manera, se debe buscar que el proceso de descentralización

¹⁷ Ver Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del PEC, 2004.

educativa se adapte a las capacidades administrativas, económicas, institucionales y sociales existentes en cada región, estado o municipio; y que no sean éstas las que tengan que irse ajustando al desarrollo de este proceso de descentralización.

Propuesta de Estructuras Orgánicas **ORGANIGRAMA**



A través de este esquema organizacional se busca que la federación, estados municipios, escuelas y los padres de familia sean coparticipes y corresponsales del funcionamiento del sistema educativo, donde cada uno juegue un rol específico en la política educativa, pero que al mismo tiempo lleven a cabo acciones conjuntas mediante la constante interacción e intercambio de información que ayuden a diseñar,

implementar y evaluar la política educativa conforme a las necesidades propias de cada región sin perder la coordinación y el rumbo de la misma, y que finalmente permitan hacer más transparente el proceso de descentralización educativa.

El intercambio de ideas entre estados que administran sistemas educativos similares

Con la finalidad de propiciar el mutuo aprendizaje entre los estados que administran sistemas educativos similares, se sugiere que se desarrollen estrategias que promuevan el intercambio de ideas entre los funcionarios encargados de administrar el sistema educativo de estos estados. Una de estas estrategias sería llevar a cabo reuniones periódicas formales o informales entre las autoridades encargadas de administrar el sistema educativo en cada estado, en las cuales se hablara de las experiencias y de los problemas que han tenido que enfrentar para poder continuar con el proceso de descentralización educativa, señalando cuales fueron las acciones que se siguieron y si fue posible darle solución a dichos problemas. El intercambio de ideas y experiencias entre los estados, por un lado ayudará a reducir la curva de aprendizaje, al mismo tiempo que facilitará el avance en el desarrollo del proceso de descentralización. Y por otro lado evitará que los estados continúen implementando la descentralización educativa a través de esquemas de ensayo y error, lo cual ha hecho más costoso y largo este proceso en México.

Comentario

En este apartado se han propuesto algunos cursos de acción que podrían ayudar a continuar con el avance del proceso de descentralización de la educación básica en México y hacer frente a sus principales obstáculos. Las principales líneas de acción que se han propuesto son: I) Para que la descentralización educativa pueda tener mayor factibilidad, se requiere que la parte instrumental en el diseño de la política se acompañe de una parte argumentativa que permita alcanzar el mayor consenso posible entre los actores y grupos involucrados en la misma; II) Que el gobierno central juegue un papel de coordinador de la política con miras a facilitar su implementación y mantener la dirección de la misma; III) Aprovechar los espacios creados por la transferencia para emplear al personal con el perfil profesional más adecuado permite innovar y ser más eficiente en el manejo de la política de descentralización educativa; IV) La creación y/o aprovechamiento de programas compensatorios que se enfocan a la atención de grupos vulnerables permite disminuir o evitar que las diferencias regionales se hagan más grandes durante el proceso de descentralización educativa; V) Implementar la descentralización educativa con base en las condiciones regionales de cada estado, ciudad o municipio ayuda a que este proceso avance con mayor rapidez; VI) Que la transferencia de recursos y responsabilidades sea una condición imprescindible en todo proceso de descentralización; VII) La mejora continua en las condiciones iniciales -capacidades administrativas e institucionales- contribuye al fortalecimiento y consolidación de la descentralización educativa; VIII) La participación ciudadana y la adopción de estructuras orgánicas horizontales como mecanismos que fomenten la retroalimentación y el intercambio de información entre los actores encargados de administrar el sistema educativo hace más transparente el proceso descentralizador; IX) El intercambio de ideas

entre las autoridades que administran sistemas educativos similares en sus estados propicia el mutuo aprendizaje y facilita el avance de la descentralización. En el siguiente apartado se realiza una semblanza del proceso de descentralización de la educación básica en México, con la finalidad de plantear algunos escenarios hacia los cuales pudiera dirigirse este proceso durante los próximos años.

Construcción de alternativas

En este apartado se realizará una semblanza del proceso de descentralización de la educación básica en México en función de los diferentes objetivos que a lo largo de su implementación ha tenido el gobierno federal en dicho proceso. Esto con el fin de plantear cuál o cuáles son los escenarios posibles hacia donde pudiera dirigirse en los próximos años el proceso de descentralización educativa en México. En un principio el proceso de descentralización educativa se diseñó e implementó como una política inductiva de arriba-abajo por medio de una estrategia de control impulsada por el gobierno federal. Sin embargo, los distintos cambios económicos, políticos y sociales que se dieron durante gran parte de la década de los noventa, incentivaron la aparición de algunos gobiernos estatales y municipales más innovadores, de una sociedad más participativa, que junto con el proceso de democratización del país iniciado en 1997, han demandado al gobierno central mayores oportunidades de participación en las decisiones de la vida política y social de México. Así, el gobierno federal se obligó durante el proceso de implementación de la descentralización educativa, a cambiar progresivamente su estrategia de control por una estrategia de transición, la cual se caracteriza por ceder mayores espacios de autonomía, decisión y participación en la toma de decisiones a los

estados, municipios e incluso en los últimos años a las escuelas y padres de familia, con la finalidad de mantener un esquema de gobernabilidad. Cabe señalar que este tipo de estrategia de transición, hacia la fase de descentralización a la sociedad civil suele ser muy larga, dado que sólo es vista como un proceso de legitimación del grupo gobernante y es muy probable que dure varias décadas (Cabrero, 1998: 45). Lo anterior explica en gran medida por que el proceso de descentralización educativa ha durado más de treinta años desde que se dieron sus primeros intentos.

Finalmente, en los últimos años se han hecho esfuerzos en México -a través de programas impulsados por el gobierno federal y encaminados por los gobiernos estatales, municipales y la sociedad civil -como el PEC- para pasar a una estrategia de regulación, la cual surge cuando existe una política reactiva de descentralización de abajo-arriba, es decir, cuando se ha pasado a una etapa de descentralización hacia la sociedad civil, en la cual la sociedad está mejor organizada y por tanto demanda mayores espacios de inclusión en la gestión de las políticas públicas. De esta manera, si el proyecto de descentralización no va al ritmo que la sociedad civil exige, se puede generar un escenario de ingobernabilidad. En esta fase de descentralización el gobierno federal funge como un regulador más que como un controlador absoluto. Si bien esto todavía no resulta ser una tendencia generalizada, es evidente que aún se están trazando las directrices para llegar a esta etapa de descentralización educativa.¹⁸ El cuadro siguiente resume cómo se ha dado el proceso de descentralización educativa en México.

¹⁸ Es fundamental entender la naturaleza de las políticas propuestas; si responde a un impulso estatal central (políticas inductivas de arriba-abajo) se trataría de políticas en las que el ritmo y modalidad son conducidos desde el centro, situación que es de suponer responda a requisitos de eficiencia del propio aparato. Otro caso es cuando las políticas son una respuesta a demandas sistemáticas de la sociedad civil o de los gobiernos locales se trata de políticas reactivas de abajo-arriba. Ver Cabrero, Enrique (1998). Las políticas de descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y Desencantos. p.p. 42-43.

Cuadro 4. Análisis de estrategias de descentralización educativa en México.

| | Estrategia de Control | Estrategia de Transición | Estrategia de Regulación |
|--|---|---|--|
| Políticas Inductivas Arriba-abajo | Desconcentración Administrativa 1973-1982 | | |
| Políticas Reactivas Abajo-arriba | Descentralización gubernamental 1982-1992 | Descentralización gubernamental 1992-2001 | Descentralización hacia la sociedad civil PEC 2001 |

Fuente: Cabrero; Enrique (1998: 46) y elaboración propia.

Como se puede apreciar según lo anterior, la descentralización educativa ha pasado por varias etapas y desde su puesta en marcha ha adoptado diferentes formas, variando en términos de los cuáles son las facultades y responsabilidades que se han ido descentralizando y sobre quién o quiénes han sido delegadas dichas facultades (Bracho, 2003: 5). Por lo tanto, si bien lo más deseable sería llegar a la etapa de la descentralización hacia la sociedad civil con políticas reactivas de abajo-arriba, dadas las características históricas de régimen político mexicano, debe tenerse en cuenta que una descentralización acelerada puede ahondar los desequilibrios regionales internos, ya que al igual que como sucede entre algunos países latinoamericanos, también en los estados existen diferentes formas de practicar la descentralización de la educación (Bracho, 2003: 7). Es por ello que los avances en el proceso de descentralización son variados, van desde aquellos estados que buscan la integración del subsistema federal y el estatal de educación, pasando por aquellos donde la oposición de las secciones sindicales

dificultan la acción integradora, hasta aquellos que apuntan hacia la descentralización de la sociedad civil (Cabrero, 1998: 336).

Lo anterior explica por qué el proceso de descentralización educativa se ha prolongado durante varios años. En palabras de Cabrero, se trata de “Un proceso de desconcentración que no logro en su mínima expresión dar una mayor eficiencia al aparato central; un proceso de descentralización gubernamental que ha dejado una huella importante en materia jurídica y legal pero que por un conjunto de situaciones no logró imprimir una nueva dinámica en las relaciones intergubernamentales y un proceso de descentralización a la sociedad civil incompleto” (Cabrero, 1998: 114-115). Si bien los resultados de la política de descentralización educativa no han sido los esperados, y a pesar de que el federalismo educativo ha enfrentado graves problemas de implementación, éste ha avanzado de manera gradual y progresiva, aunque no a la velocidad esperada por sus impulsores (Cabrero, 1998: 339). De esta manera, la descentralización de la educación básica en México se ha implementando a través de lo que Lindblom llama “el método de irse por las ramas”,¹⁹ ya que dada la complejidad que representaba la descentralización de la educación básica, no fue posible formular una política basada en el análisis exhaustivo para encontrar la política más adecuada para llevar a cabo la descentralización educativa; en ese momento se pensó que la mejor alternativa era aquella a través de la cual se genera el mayor consenso posible, y así fue como se optó por hacer la transferencia del sistema

¹⁹ Lindblom señala: “El método de irse por las ramas” también llamado “método de comparaciones limitadas sucesivas” a diferencia del “el método de ir a la raíz” o “método racional exhaustivo”, consiste en: formular una política sin llevar a cabo un análisis medios-fines; sin hacer un análisis exhaustivo sobre las posibles consecuencias que podría generar la implementación de la política; sin estudiar las posibles alternativas que podrían existir sobre la misma; y sin tomar en cuenta los valores afectados por la política, que es lo que usualmente se hace cuando se utiliza “el método de ir a la raíz”. Ver Aguilar, Luis F. (1992). La Hechura de las Políticas. Segunda Antología, p.p. 205-221.

educativo a los estados mediante la firma del ANMEB y la promulgación de la Ley General de Educación. Por otro lado, no se llevó a cabo un pronóstico claro y preciso sobre las posibles consecuencias que podría generar la descentralización educativa en cada uno de los estados; esto se puede comprobar con el alto costo administrativo e institucional que ha representado para la mayoría de estados la recepción de la transferencia del subsistema federal. Tampoco se estudiaron con detenimiento otras alternativas de política educativa, lo cual se constata al ver que la finalidad de descentralizar la educación para el gobierno federal en un primer momento no fue una preocupación por la calidad de la educación, sino más bien respondía a una estrategia de descentralización gubernamental más general. Finalmente, a pesar de que los impulsores de la descentralización educativa tenían conocimiento de la oposición del SNTE respecto a este proceso, no se tomaron en cuenta todos los valores e intereses que se verían afectados por la política, ya que aún después del apoyo que la líder del SNTE otorgó, durante la firma del ANMEB, los gobernadores y sus relaciones históricas con los sindicatos de trabajadores de la educación han sido uno de los obstáculos para que este proceso de descentralización continúe.

Comentario

El desarrollo del proceso de descentralización de la educación básica en México ha respondido a diferentes tipos de políticas y estrategias que van desde el diseño e implementación de políticas inductivas de arriba-abajo con una estrategia de control utilizada durante todo el periodo de desconcentración administrativa durante la década de los setenta y la primera etapa del periodo de descentralización gubernamental en la década de los ochenta; pasaron por el diseño y la implementación de políticas inductivas de arriba-abajo con una estrategia de transición que

se utilizó a partir de la década de los noventa, con la firma del ANMEB y la promulgación de la Ley General de Educación; y finalmente, en los últimos años se ha intentado diseñar e implementar políticas reactivas abajo-arriba con una estrategia de regulación que se ha utilizado en algunos programas gubernamentales como el PEC, con el cual se busca pasar a una etapa de descentralización hacia la sociedad civil.

Conclusiones

Como se ha observado a lo largo de este artículo se ha pretendido formular respuestas a las preguntas: ¿Cómo se ha desarrollado?, ¿En qué etapa se encuentra y ¿Hacia dónde se dirige el proceso de descentralización de la educación básica en México? Las principales respuestas que arroja esta investigación son: El proceso de descentralización de la educación básica que se inició en México y en otros países de la región hace más de treinta años, surgió como respuesta a un conjunto de reformas que pretendían mejorar el funcionamiento del Estado. En México, este proceso respondió en un primer momento a una descentralización gubernamental de carácter estructural más que a una preocupación por la calidad de los servicios educativos. Esto provocó que al momento de llevarse a cabo la firma del ANMEB y transferir de una sola vez el subsistema federal de educación básica a los estados, se dieran distintas maneras de entender y practicar el federalismo educativo, ya que no todos los estados contaban con las condiciones administrativas, económicas, institucionales y políticas necesarias para recibir dicha transferencia. Algunas causas como: la carencia de capital humano, capacidades administrativas y autonomía financiera; la oposición del SNTE; el poder y/o control de la política educativa en manos del gobierno federal; la diferencia en los escalafones y los sistemas de seguridad

social; y los desequilibrios regionales explican por qué el proceso de descentralización de la educación básica en México ha sido más lento de lo que en un principio esperaron sus impulsores.

Sin embargo, en los últimos años se han llevado a cabo esfuerzos encaminados a continuar con el avance de este proceso; prueba de ello es el PEC, con el cual se pretende transformar el diseño de la política educativa de una formulación central, hacia un esquema que permita generar un proyecto desde la escuela, con el cual se espera que cada escuela conjuntamente con la autoridad estatal, municipal y los padres de familia lo ajusten a sus condiciones particulares y le impriman un sello propio.

El proceso de descentralización de la educación básica en México durante todo su desarrollo ha respondido a diferentes objetivos y estrategias por parte del gobierno federal. Durante el periodo de desconcentración administrativa y el periodo de descentralización gubernamental, el gobierno federal diseñó e implementó una política educativa inductiva (arriba-abajo) que se caracterizó por ser él quien tenía el control absoluto de la misma; sin embargo, en los últimos años el gobierno federal a través de una política reactiva (abajo-arriba) ha intentado avanzar a la etapa de descentralización hacia la sociedad civil la cual se caracteriza por la activa participación de los estados, municipios, escuelas y sociedad civil en la elaboración y puesta en práctica de la política educativa. Si bien lo más deseable sería avanzar hacia esta etapa debe tenerse en cuenta que una descentralización acelerada puede ahondar los desequilibrios regionales entre los estados, municipios y localidades. Por ello, las líneas de acción que se proponen para lograr que la consolidación del

proceso de descentralización educativa tenga una mayor probabilidad de éxito son:

1. Realizar un diagnóstico preliminar que permita conocer las condiciones con las que cuenta cada estado para ver hasta dónde es posible delegar responsabilidades.

2. La parte instrumental en el diseño de la política educativa debe acompañarse de una parte argumentativa que logre persuadir y generar el mayor consenso posible entre los actores y grupos involucrados, para así poder hacer factible la política.

3. El gobierno federal debe coordinar y regular la política educativa con miras a facilitar su implementación y mantener la dirección de la misma.

4. Aprovechar los espacios que se crearon como producto de la transferencia del subsistema federal de educación a los estados para emplear al personal con el perfil profesional más adecuado, permitirá innovar y ser más eficiente en el diseño e implementación de la política educativa.

5. Crear y/o aprovechar programas compensatorios que estén dirigidos a la atención de grupos vulnerables, ayudará a disminuir ó evitar que las diferencias regionales se hagan más grandes durante el proceso de descentralización educativa.

6. Que la transferencia de mayores responsabilidades vaya acompañada de la transferencia de los recursos necesarios para hacer frente a dichas responsabilidades.

7. Buscar la mejora continúa en las condiciones iniciales -capacidades administrativas, económicas, institucionales y políticas- contribuirá a fortalecer y consolidar el proceso de descentralización educativa.

8. La creación de mecanismos que promuevan la retroalimentación y el intercambio de información entre los distintos actores encargados de administrar el sistema educativo como: la existencia de una participación cada vez más activa de la sociedad civil en el proceso de implementación de la política de descentralización educativa y la construcción de un esquema horizontal de organización con estructuras mas abiertas, flexibles y participativas, permitirá que las decisiones que se tomen se adecuen a la realidad específica de cada región, estado o municipio y hará que el proceso de descentralización educativa sea más transparente.

9. El intercambio de ideas entre estados que administran sistemas educativos similares a través de estrategias como la de llevar a cabo reuniones periódicas formales ó informales entre las autoridades estatales encargadas de administrar el sistema educativo, propiciará el mutuo aprendizaje entre estos estados, al mismo tiempo que facilitará el avance en el desarrollo del proceso de descentralización educativa. Es así como a lo largo de este trabajo se ha realizado un análisis de políticas públicas sobre el proceso de descentralización de la educación básica en México a través del cual se explica cómo se ha desarrollado, en qué etapa se encuentra y hacia dónde se dirige este proceso; con ello se ha pretendido contribuir a la escasa literatura que existe al respecto.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (coordinador). **El estudio de las políticas públicas México**. Editorial Porrúa, Antología I, 1992.

Aguilar Villanueva, Luis F. (coordinador). **La hechura de las políticas**. México Editorial Porrúa, Antología II, 1992.

Aguilar Villanueva, Luis F. (coordinador). **La implementación de las políticas públicas**. México, Editorial Porrúa, Antología III, 1992.

Bardach, Eugene. **Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica**. México Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas 2001.

Bracho, Teresa. **Administración centrada en la escuela**. CIDE, DTAP N° 137, noviembre 2003.

Bracho, Teresa. "Desigualdad Social y Educación en México. Una perspectiva Sociológica" en revista **Educación 29**, 2002.

Bracho, Teresa. "Perfil de la educación en México", en revista **Estudios sociológicos del Colegio de México**, Vol. XVII, N° 51, septiembre-diciembre de 1999.

Cabrero, Enrique. "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local", en revista **Gestión y Política Pública**. Vol. VI, N° 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas 1997.

Cabrero, Enrique. **Las políticas de descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y Desencantos**, México y Editorial Miguel. Porrúa, 1998.

CLAD, "Una Nueva Gerencia Pública para América Latina", en revista **Reforma y Democracia**. Centro latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, N° 13, 1998.

Covarrubias, Oscar. **Federalismo y Reforma de Sistema Educativo Nacional**. México, Instituto Nacional de Administración Pública 2000.

Di Gropello, Emanuela. "La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos". **PREAL, Documento de Trabajo N° 30**, agosto 2004.

Gajardo, Marcela. "Reformas Educativas en América Latina. Balance de una Década". **PREAL, Documento de Trabajo N°15**, septiembre 1999.

Gruening, Gernod. "Origin and theoretical basis of New Public Management", en **International Public Management Journal N° 4**, 2001.

Hanson, Mark. "La Descentralización Educativa: Problemas y Desafíos". **PREAL, DT, N° 9**, noviembre de 1997.

Kettl, Donald. **The Global Public Management Revolution**. Editorial. Center for Public Service: Brookings Institution Press, 2000.

Kliksberg, Bernardo. "Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de los dogmas y convencionalismos", en **Gestión y Política Pública**. Vol. VII, N° 2; CIDE, 1998.

Majone, Giandomenico. **Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas**. México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

March, James G. y Olsen, Johan P. **El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política México**. Fondo de Cultura Económica, 1997.

Martínez Rizo, Felipe. "Nueva visita al país de la desigualdad. La distribución de la escolaridad en México, 1970-2000", en revista **Mexicana de Investigación Educativa**. Vol. 2, N°16, septiembre-diciembre 2002.

Merino, Gustavo. "Las transferencias federales para la educación en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia" en revista **Gestión y Política Pública**. Vol. VII, N° 2, 1998.

Ornelas, Carlos. **La descentralización de la educación en México. Un estudio preliminar**. CIDE, DTEP N° 35, 1997.

Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aarón. **IMPLEMENTACIÓN: Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland**. México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Santizo, Claudia, **Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí**. CIDE, DTAP N° 56, 1997.

Santizo, Claudia y Cabrero, Enrique. "Quality Schools Programme in Mexico", in **Transparency in Education, Series Ethics and corruption in education**. International Institute for Educational Planning, UNESCO, París 2004.

Signoret, Alejandro. **Educación Básica en México: Descentralización y Organización en las administraciones locales.** Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, CIDE, 2001.

Winkler, Donald y Gershberg, Alec Lan. "Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina". **PREAL; Documento de Trabajo N° 17**, abril de 2000.

Sitios Oficiales

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

<http://www.clad.org.ve/>

Programa de Promoción y Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). <http://www.preal.org/>

Secretaría de Educación Pública. **Evaluaciones Externas del Programa Escuelas de Calidad 2001, 2002, 2003 y 2004.**

<http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/pub/escuelas/index.html>

Secretaría de Educación Pública. “Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del Programa Escuelas de Calidad”, en **Diario Oficial de la Federación**, viernes 12 de noviembre de 2004.

<http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/PECRODOF12-Nov-04.pdf>

Secretaría de Educación Pública. **Programa Escuelas de Calidad.**

<http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/>

Secretaría de Educación Pública. **Programa Nacional de Becas para la Educación Superior.**

<http://sesic.sep.gob.mx/pe/pronabes/index.htm>

Secretaría de Desarrollo Social. **Programa OPORTUNIDADES.**

<http://www.oportunidades.gob.mx/>

Abstract

Los autores reflexionan sobre las variables técnicas y políticas que concurren en el Programa Oportunidades, el cual se adopta como una estrategia orientada a combatir la pobreza, pero sin desvincularse de los aspectos electorales y políticos, porque su impacto se extiende hacia el comportamiento del público que recibe sus beneficios y ello explica cómo el ejercicio del poder es influido por valores, intereses y expectativas de la clase gobernante para aumentar la base de apoyo que tiene, considerando la posibilidad de que el número de opositores disminuya, a partir de que tengan oportunidad de recibir las ventajas que se ofrecen con él mismo.

Palabras clave: Gasto público, gobernantes, pobreza, política y programa.

The authors reflect on the technical variables and political that concur in the Program Opportunities, which is adopted like a oriented strategy to fight the poverty, but without to break ties with aspects electoral and political, because its impact extends towards the behavior of the public who receives his benefits and it explains how the exercise of the power is influenced by values, and expectations of the governing class to increase the base of support that it has, considering the possibility that the number of opponents diminishes, from which have opportunity to receive the advantages that are offered with he himself.

Key words: Public cost, governors, poverty, policy and program.

* Profesor del Departamento de Economía de la UAM-I. Actualmente participa en diversos proyectos de investigación en el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE); y se desempeña como Director de Proyectos para Intervención Estratégica Consultores.

** Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE). Actualmente se desempeña como Director de Análisis Político de Intervención Estratégica Consultores.

1. Introducción

La sospecha del uso oportunista de las políticas públicas con fines electorales por parte de los gobernantes es, sin duda, un tema que frecuentemente está presente en los debates políticos y académicos de las sociedades modernas, incluso en aquellos países que se precian de tener regímenes democráticos consolidados¹. En México, a través de diversos estudios académicos, se ha cuestionado ampliamente el uso electoral que el régimen priísta dio a los programas sociales, destacando los casos del Pronasol -Programa Nacional de Solidaridad- y el Progresá -Programa de Educación, Salud y Alimentación- considerados ambos como las principales herramientas de combate a la pobreza durante los sexenios de Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000) respectivamente. En este sentido, se pueden citar los trabajos de Molinar y Weldon (1994), Bruhn (1996), Dion (2000) y Estevez et al (2002) para el caso del Pronasol; y el de Rocha (2001) para el caso de Progresá, los cuales, a través de modelos estadísticos, ofrecieron evidencia relevante que dio pauta a reflexionar seriamente sobre la supuesta neutralidad de dichos programas.

En el año 2000 ocurre la alternancia de partidos en el Poder Ejecutivo Federal, y el nuevo gobierno emanado de Acción Nacional, anuncia la continuidad de Progresá como su principal estrategia en materia de política social, realizando en él sólo algunas transformaciones como el cambio de nombre a Oportunidades, y la inclusión de zonas urbanas marginadas a su ámbito de operación. A pesar de que bajo el nombre de Progresá, dicho programa recibió duras críticas por parte del propio Partido Acción Nacional (PAN) en el sentido de que su diseño focalizado

¹ Véase Nordhaus (1975).

no lo exentaba de una posible manipulación política, hoy en día, la administración del presidente Vicente Fox ha utilizado al programa Oportunidades como un instrumento propagandístico para hacer notar que los programas del actual gobierno federal ya no se manipulan con fines electorales. Es así como resulta pertinente analizar el funcionamiento de dicho programa bajo las nuevas condiciones políticas del país, es decir, si el sesgo electoral en la distribución del gasto del programa era privativo del régimen priista, o si como lo señala la literatura escrita sobre la economía política de los programas gubernamentales, aún en un régimen democrático los políticos gobernantes tienen incentivos para utilizar los instrumentos de política pública a su alcance en favor de la obtención de votos para su partido.

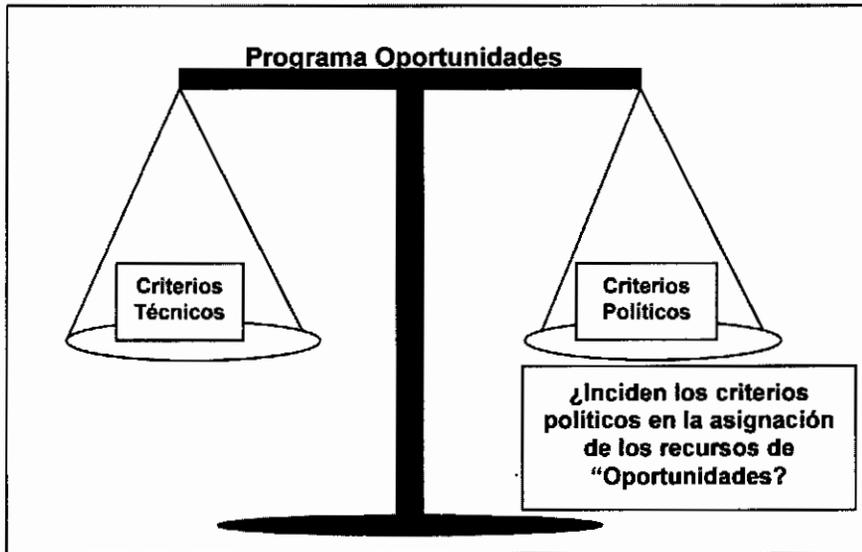
En el mismo sentido que trabajos previos analizaron el impacto de variables electorales en el gasto de Pronasol y Progresá respectivamente, el presente artículo buscará responder la siguiente pregunta: ¿En qué medida, variables de corte político-electoral influyen en la asignación de recursos del programa Oportunidades hacia las entidades federativas? En este sentido, la hipótesis que guía el presente trabajo es que la distribución del gasto del programa Oportunidades no sólo atiende a criterios técnicos, sino que también está determinado por criterios políticos. Para comprobar esta hipótesis se toma como periodo de observación el 2002, año previo a las primeras elecciones federales del 2003², ya que es ahí cuando es posible identificar de manera más clara una posible manipulación del gasto público por parte de los gobernantes

² Es importante señalar que en éste año se llevaron a cabo las primeras elecciones federales realizadas bajo un partido gobernante distinto al PRI, por lo que si se pretende identificar una posible manipulación del programa por parte del actual partido gobernante, es probable que en el año previo a las elecciones de 2003 es cuando sea posible identificar.

con la finalidad de beneficiar a su partido en la elección próxima. Es así como se construye un modelo econométrico³ que incluye por un lado las principales variables que miden el nivel de pobreza de los estados y que fueron consideradas por el Programa Oportunidades como los criterios oficiales para la asignación de los recursos durante el año 2002; y por el otro lado, variables de corte político que dan cuenta del comportamiento electoral que mostraron las entidades federativas en las elecciones federales del año 2000, que son los comicios inmediatos anteriores al año estudiado, y cuyos resultados fueron probablemente un referente para la toma de decisiones respecto a la distribución del gasto del programa hacia las entidades. Si efectivamente el Programa Oportunidades obedece sólo a criterios técnicos, aquellas variables que miden el grado de pobreza en las entidades resultarán las únicas significativas, y por lo tanto la hipótesis resultará inválida. Pero si las variables políticas explican de manera total o parcial la asignación de recursos de dicho programa, se podrá afirmar que el principal instrumento de política social del gobierno de la alternancia, opera con un sesgo político. Es preciso señalar que para afirmar que la aplicación del Programa Oportunidades no solamente atiende a criterios técnicos, será necesario que además de ser estadísticamente significativas las variables políticas, éstas deberán mostrar un sentido congruente con el comportamiento racional de los actores políticos.

³ Se utilizará el método de los mínimos cuadrados ordinarios (MCO), puesto que ha demostrado ser el método más eficiente para modelar fenómenos naturales y sociales de diversa índole por su propiedad de obtener parámetros insesgados y eficientes.

Figura 1.1.



Para lograr el objetivo anteriormente planteado, este trabajo se ha estructurado en tres partes. La primera, contiene una breve revisión sobre la literatura que ha tratado el tema de la economía política de los programas gubernamentales. La segunda contiene una descripción de las reglas de operación del programa Oportunidades para el año 2002. Y finalmente, la tercera parte contiene un análisis estadístico detallado en el que se presentan tres modelos econométricos que buscan establecer relaciones causales entre las variables técnicas y políticas, sobre el gasto social proveniente del programa en cuestión.

2. ¿Qué patrón siguen los gobernantes para distribuir el gasto público?

Como ya se mencionó, el comportamiento oportunista de los gobernantes es un tema que frecuentemente aparece tanto en los debates políticos

como en los académicos. El interés en la economía política de los programas gubernamentales ha llevado a la realización de diversos estudios académicos que buscan identificar cuál es el patrón que siguen los políticos gobernantes en la posible manipulación del gasto público con la finalidad de mantenerse en el poder. Por ejemplo, Cox y McCubbins (1987) desarrollaron un modelo para analizar qué grupos son los más beneficiados por los gobernantes en la distribución del gasto público ante la proximidad de comicios electorales. Para ello, clasifican al electorado en tres tipos: los votantes leales que regularmente han apoyado al partido gobernante en comicios anteriores existiendo la perspectiva de que lo seguirán haciendo; el electorado de oposición, que son aquellos quienes se han opuesto consistentemente al partido en el poder y de los cuales no se espera un apoyo en el futuro; y el votante indeciso, es decir, aquellos cuyo comportamiento electoral es impreciso en lo referente a su apoyo o rechazo al partido gobernante, y por lo tanto cabe la posibilidad de ganar su respaldo en comicios posteriores. Estos autores señalan que el político gobernante es adverso al riesgo y por lo tanto distribuirá el gasto gubernamental en aquellas circunscripciones en las cuales se asegure la rentabilidad de la inversión. Según Cox y McCubbins, los votantes que prometen mayor rendimiento electoral son los seguidores "leales" fácilmente identificables en los comicios previos; por lo tanto, la distribución del gasto estará encaminada a favorecer las circunscripciones en las cuales se concentren en mayor medida éste tipo de votantes.

Por otro lado, autores como Lindbeck y Weibull (1987) señalan que la distribución discrecional de los recursos gubernamentales no sigue un patrón único, ya que esto dependerá de qué tan reñidos se presenten los comicios: donde las preferencias electorales sean mayoritariamente para un solo partido, los beneficios de la política pública estarán dirigidos

a favor del electorado leal; sin embargo, en donde las preferencias se encuentren más divididas, los bloques de votantes indecisos serán los beneficiados. De esta forma, los citados autores introducen la variable llamada competencia política y señalan que la tasa de retorno electoral de cualquier inversión pública es maximizada cuando los recursos son dirigidos a los votantes indecisos. Así, es a éste segmento al que los políticos favorecerán, ya que en un ambiente competido “no es esperado que las transferencias a los seguidores leales o al electorado opositor puedan alterar seriamente las preferencias en una votación” (Estévez et al, 2002).

El presente trabajo parte del supuesto central sobre el comportamiento oportunista de los gobernantes respecto a los programas de gobierno, y toma en consideración las hipótesis de los autores anteriormente mencionados para la especificación del modelo.

3. Características operativas del Programa Oportunidades

Como se menciona en el apartado anterior, son diversas las estrategias que pueden seguir los políticos para distribuir el gasto social de tal manera que les sea redituable electoralmente. Si esto ocurre, es lógico suponer entonces que existe un amplio margen de maniobra de parte de los gobernantes respecto al manejo del gasto público; sin embargo, en un sistema presidencial como el mexicano, el grado de discrecionalidad dependerá de diversos factores, como son: la naturaleza del régimen político (si es autoritario o democrático), la fortaleza de los poderes Legislativo y Judicial para ejercer un control sobre el Ejecutivo, la existencia de un gobierno unificado o dividido, entre otros más.

No obstante si se pretende analizar concretamente el margen de maniobra del gobierno respecto al gasto de un determinado programa, será necesario indagar en principio, en qué medida el diseño del mismo otorga esa discrecionalidad a quien lo está implementando. En consideración con esto último, a continuación se analizará el esquema de operación del Programa Oportunidades, tema de nuestro estudio.

Desde su origen como Progresá, el hoy llamado Oportunidades fue definido como un programa coordinado, interinstitucional e intersectorial de operación permanente con participación de los tres órdenes de gobierno⁴. Como parte de su estrategia de combate a la pobreza, el programa consta de tres componentes, los cuales se describen a continuación:

- Componente alimentario, que tiene el fin de erradicar la desnutrición, para lo cual se proporciona un suplemento alimenticio a los grupos de edad considerados como vulnerables, así como una ayuda económica mensual.
- Componente de salud, que brinda gratuitamente a la población objetivo, un paquete básico de salud con un énfasis preventivo.
- Componente educativo, que consiste en fomentar la asistencia regular a la escuela y mejorar el aprovechamiento de los niños mediante becas educativas.

La forma en que el programa hace llegar tales apoyos a la población es mediante un mecanismo considerado como de focalización mixta, ya

⁴ Ver Gómez, Parker y Hernández: "Progresá, una nueva estrategia para combatir la pobreza en México" Documento preparado para la Conferencia sobre Política Social, Banco Mundial, 1999, y "Programa "Programa Institucional Oportunidades 2002-2006", Secretaría de Desarrollo Social, México, 2003.

que combina la focalización por área geográfica (zonas marginadas) y la aplicación de un instrumento de consulta mediante el que se trata identificar a aquellas familias que reúnen los requisitos para ser beneficiadas por el Programa Oportunidades.

De acuerdo a las reglas de operación 2002 del programa, la identificación de la población beneficiaria se realiza a través de tres etapas: en primer lugar, hay una focalización geográfica mediante la cual se determinan las localidades con mayor marginación (criterios de CONAPO) y se verifica su acceso a servicios de educación básica y salud; en segundo lugar, con el objeto de identificar los potenciales beneficiarios, se realiza un censo socioeconómico en las localidades marginadas; finalmente, una vez hecha esta identificación, por medio de un mecanismo de asamblea, la comunidad conoce la lista de posibles familias favorecidas, y en caso de no estar de acuerdo con ella, tiene la facultad de eliminar o incluir beneficiarios (ver figura 3.1).

Expresado lo anterior, es necesario mencionar que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es una política federal de alcance nacional que en su operación involucra una red constituida por agencias gubernamentales federales, los tres niveles de gobierno y la participación misma de la población beneficiada. Al revisar el funcionamiento del programa es posible identificar los siguientes participantes:

Del ámbito federal:

- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.

- Coordinación Nacional del Programa Oportunidades.
- Coordinaciones Estatales del Programa Oportunidades.

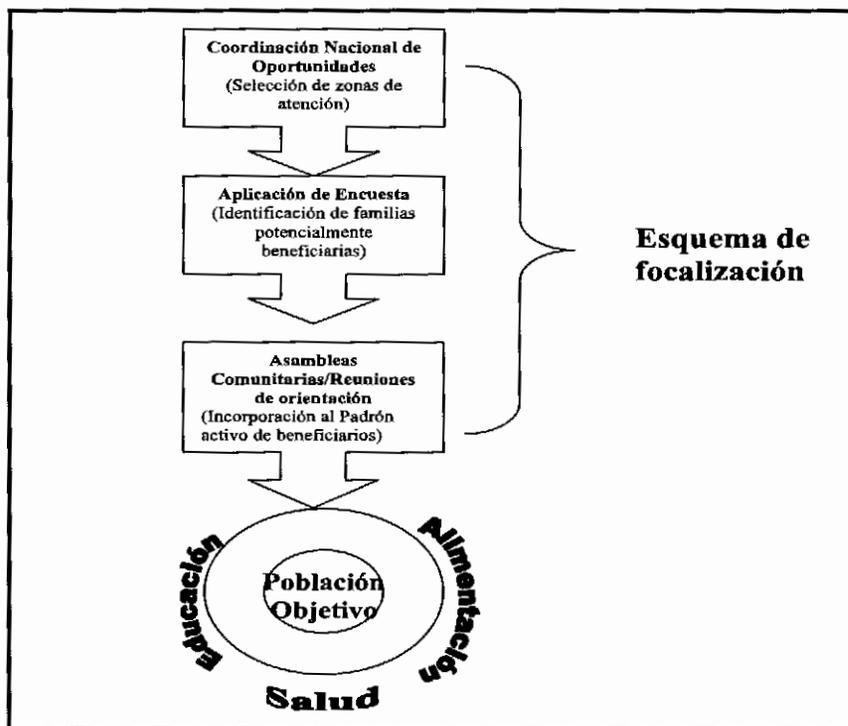
Del ámbito estatal:

- Secretarías o Institutos encargados de Desarrollo Social, Salud y Educación.

Del ámbito local:

- Ayuntamientos.

Figura 3.1. Operación del programa Oportunidades.



Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación del programa Oportunidades 2002.

De acuerdo a lo señalado en las reglas de operación del programa, cada uno de los anteriores actores desempeña una función específica, ya sea directamente o a través de su incorporación en alguna de las instancias de decisión, asesoría o control que el programa contempla. A través del funcionamiento de tales instancias se busca materializar el carácter interinstitucional e intersectorial del programa, ya que en ellas ocurre la vinculación entre los diferentes organismos gubernamentales participantes.

Estas instancias de decisión son: el Consejo de la Coordinación Nacional del Programa (cuyas facultades principales se resumen en establecer los lineamientos generales del programa); el Comité Técnico del Consejo (con atribuciones para aprobar las reglas de operación y los lineamientos de evaluación), y finalmente los Comités Técnicos estatales (con atribuciones relativas a la evaluación y seguimiento de las instancias encargadas de operar el programa en los estados). La participación de los distintos actores al interior de dichos órganos decisorios se puede resumir en la siguiente tabla:

Cuadro 3.1. Participación en Instancias de Decisión.

| Actor | Participación en Consejo Nacional | Participación en Comité Técnico Nal. | Participación en Comité Técnico Estatal |
|--------------|--|---|--|
| SEDESOL | Si | Si | Si (a través de su delegado) |
| SEP | Si | Si | No |
| SS | Si | Si | No |
| SHCP | Si | Si | No |
| IMSS | No | Si | Si (a través de su delegado estatal) |
| CNPO | Si | Si | --- |
| CEPO | --- | --- | Si |
| G. Estatal | No | No | Si |
| G. Municipal | No | No | Si (cuando el caso lo requiera) |

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa Oportunidades, 2002.

Se observa que la integración de las principales instancias de decisión que contempla el programa esta dada, básicamente, por las agencias gubernamentales federales. El nivel de gobierno más "castigado" es el municipal, ya que sólo se contempla su integración al Comité Técnico Estatal "cuando el caso así lo requiera" (Reglas de Operación del Programa Oportunidades, 2002).

Para efectos de realizar un diagnóstico general sobre la integración de las diferentes estructuras de gobierno y unidades gubernamentales en el programa, es pertinente dividir la operación general de éste en

tres partes: el proceso de integración del padrón de beneficiarios, la implementación del programa, y finalmente la evaluación del mismo. En este sentido, se analizará cuál es el grado de ingerencia de las diferentes agencias y niveles gubernamentales que son considerados como participes en la operación del programa.

En lo referente a la etapa de la integración del padrón de beneficiarios (fase fundamental para la operación de Oportunidades), dadas las características propias de un programa en cuyo diseño se incorpora la focalización administrada desde arriba, es justificable el hecho de que sólo tengan ingerencia las altas estructuras de decisión como son el Consejo Nacional, el Comité Técnico del Consejo, y la Coordinación Nacional del Programa.

Sin embargo, en lo referente a la etapa de operación del programa (una vez determinada la población objetivo), las instancias federales son otra vez quienes mayores facultades tienen en esta fase, siendo la Coordinación Nacional de Oportunidades (órgano desconcentrado de SEDESOL) quién más atribuciones formales concentra en el proceso de implementación, y el gobierno municipal la instancia que menos ingerencia tiene⁵.

Finalmente en lo referente a la evaluación del programa, la situación no difiere mucho de lo anterior, ya que ésta también se concentra en las autoridades federales a través de la Coordinación Nacional y el Comité

⁵ De acuerdo a las reglas de operación 2002, el municipio participa en el programa mediante el nombramiento de un funcionario de enlace con cargo al presupuesto municipal, cuya única función es facilitar la vinculación entre la delegación federal del programa y las familias beneficiarias.

Técnico del Consejo, siendo el primero el encargado de llevarla a cabo y el segundo la instancia receptora de los reportes que al respecto se elaboren. La ingerencia del gobierno estatal en dicho proceso se reduce a su participación dentro de los Comités Técnicos Estatales, los cuales son encargados de dar seguimiento al programa dentro de su ámbito de competencia, así como también de plantear propuestas de nuevas actividades, estudios y proyectos a la Coordinación Nacional para que esta a su vez los presente al Comité Técnico del Consejo.

La intervención de las distintas agencias y órdenes de gobierno que participan en la operación del Programa Oportunidades se puede resumir a través del siguiente cuadro:

| Actor | Ingerencia en el Proceso de Integración del Padrón | Participación Directa en la Operación del Programa | Participación en la evaluación y seguimiento del Programa | Amplitud de la participación en general |
|--------------|---|---|--|--|
| SEDESOL | Si | Si | Si | Alta |
| SEP | Si | Si | Si | Alta |
| SS | Si | Si | Si | Alta |
| SHCP | Si | No | Si | Media |
| IMSS | Si | Si | Si | Alta |
| CNPO | Si | Si | Si | Alta |
| CEPO | --- | Si | Si | Media |
| G. Estatal | No | Si | Si | Media |
| G. Municipal | No | Si | No | Baja |

En este sentido, es claro el hecho de que existe una alta concentración de atribuciones y funciones en las agencias federales mientras que la ingerencia de otros niveles de gobierno en el funcionamiento del programa es prácticamente nula, por lo que es posible afirmar que existe un alto grado de discrecionalidad de las autoridades federales en el manejo del programa en cuanto a los siguientes aspectos:

- o Definición de criterios para la asignación de recursos a las familias
- o Asignación de los recursos
- o Manejo de la información del programa

El hecho de que existan estos espacios de incertidumbre, no implica que el gobierno federal los utilice para satisfacer sus intereses político-electorales; pero también es cierto que el hecho de que el diseño del programa sea focalizado, no es factor que garantice su uso apolítico.

4. Análisis econométrico del programa Oportunidades: variables técnicas vs. variables políticas

El uso de métodos econométricos para el estudio de fenómenos sociales es cada vez más recurrente, ya que estos ofrecen la posibilidad de establecer relaciones causales verificables que permiten estudiar con mayor precisión cierto tipo de fenómenos. En esta sección se presenta la estimación de tres modelos econométricos que pretenden identificar las relaciones causales que experimentan variables políticas y técnicas sobre la operación del Programa Oportunidades. Para ello se utilizaron datos de 31 entidades de la República Mexicana⁶, para los cuales se tomaron en cuenta, por un lado, un grupo de variables técnicas que son aquellas que el gobierno federal utiliza como criterio básico para la asignación de recursos en el combate a la pobreza: y por el otro, un grupo de variables políticas, en particular, datos electorales del año 2000. Tal y como se mencionó en la introducción, si efectivamente el Programa Oportunidades obedece sólo a criterios técnicos, entonces

⁶ Se ha excluido al Distrito Federal, porque en el espacio temporal del análisis estadístico, no había sido considerado por el programa Oportunidades. Los datos utilizados para la estimación de los modelos se encuentran en el anexo 1.

aquellas variables que miden el grado de pobreza en las entidades resultarán las únicas significativas para el modelo. Por el contrario, si las variables políticas explican de manera total o parcial la asignación de recursos del Programa Oportunidades, se observará un sesgo político del programa.

4.1 Especificación del modelo econométrico

El modelo propuesto se especifica de acuerdo a la forma de la siguiente función:

Oportunidades = f(VARIABLES DE POBREZA, VARIABLES POLÍTICAS)

De acuerdo a este modelo, la variable "Oportunidades" es la variable a explicar o dependiente. Con base en la información oficial disponible, se pueden conformar tres variables útiles para efectos de nuestro análisis: Gasto total del Programa Oportunidades por entidad federativa 2002, monto total de apoyos transferidos por entidad federativa 2002, y hogares beneficiados por el programa 2002 por entidad federativa. La descripción de cada una de estas variables se muestra en la tabla 3.1.

4.1.1 Variables dependientes.

| Tabla 4.1 VARIABLES A EXPLICAR | | |
|---|--------------------|--|
| Variable | Abreviatura | Descripción |
| Gasto total del programa Oportunidades por entidad federativa 2002 | GASTOPOR | Variable dependiente que indica el monto total que se asignó a los estados por parte del programa Oportunidades. Dicha cantidad incluye tanto el gasto operativo, como el monto de los apoyos a las familias beneficiadas durante el año 2002. Las cifras están expresadas en millones de pesos. |
| Monto total de apoyos transferidos por entidad federativa 2002 | APOYOS | Variable dependiente que indica el monto total que se asignó a los estados por concepto de apoyos a las familias beneficiadas en alguno de los componentes del programa (educación, alimentación y salud). A diferencia de la variable GASTOPOR, en esta no se incluye el gasto operativo. Las cifras están expresadas en millones de pesos. |
| Hogares beneficiados por el programa por entidad federativa 2002 | HOGBENTOTAL | Variable dependiente que indica el número de hogares beneficiados por el programa durante el año 2002 en cada uno de los estados. Esta variable está expresada en miles de familias. |

4.1.2 Variables independientes.

Las variables explicativas técnicas y políticas que han sido seleccionadas para estimar los tres modelos econométricos se describen y justifican en las tablas 3.2 y 3.3 respectivamente.

| Tabla 4.2 VARIABLES EXPLICATIVAS | | |
|--|--------------------|--|
| VARIABLES DE POBREZA (TECNICAS) | | |
| Variable | Abreviatura | Descripción/Justificación |
| Índice de marginación por entidad federativa 2000 | IMARG | El índice de Marginación elaborado por el Consejo Nacional de Población es tomado, para efectos de este trabajo, como una medida de la pobreza, ya que en dicho índice se reflejan las privaciones que padece la población de los estados por el rezago educativo, la ocupación de viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos insuficientes, así como la residencia en localidades rurales (menores de 2,500 habitantes). Además de lo anterior, la importancia de utilizar dicho índice como variable independiente radica también en el hecho de que oficialmente es utilizado como uno de los criterios que considera el programa Oportunidades en la focalización de sus recursos ⁷ . |
| Total de familias en el estado | FAMTOTAL | Aunque esta no es propiamente una variable de pobreza, el total de familias en el estado nos permite controlar el factor poblacional en el modelo. En un país con más de la mitad de su población en pobreza, se espera que a mayor cantidad de ésta (en este caso medida en número de familias) existan mayores niveles de pobreza. Esta variable está expresada en miles de familias y corresponde a los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2000 ⁸ . |

⁷ Como una variable alterna para medir la pobreza en los estados, se consideró el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el PNUD para el año 2000, ya que como se observa en el anexo 2, existe una alta correlación de esta variable con la variable IMARG. Sin embargo, al correr IDH en los modelos considerados, el IDH presentó bajos niveles de significancia (ver anexo 2).

⁸ Respecto al importante peso que esta variable demostró tener en los modelos (ver anexos 2 y 5).

Tabla 4.3 VARIABLES EXPLICATIVAS

VARIABLES DE POLITICAS (ELECTORALES)

| Variable | Abreviatura | Descripción/Justificación |
|---|--------------------|--|
| Porcentaje de votos del PAN 2000 | PAN | Esta variable nos indica el porcentaje de sufragios válidos obtenido por la Alianza por el Cambio (encabezada por el Partido Acción Nacional) en la elección federal de diputados de mayoría relativa del año 2000, esto a nivel entidad federativa ⁹ . |
| Porcentaje de votos del PRI 2000 | PRI | Porcentaje de votación obtenida por el Partido Revolucionario Institucional a nivel estatal, en los comicios para elegir diputados federales de mayoría relativa del año 2000. |
| Porcentaje de votos del PRD 2000 | PRD | Porcentaje de votos alcanzados a nivel estatal, por la Alianza por México encabezada por el Partido de la Revolución Democrática, en los comicios federales de diputados de mayoría relativa del año 2000. |
| Índice Herfindahl | IH | Esta variable ¹⁰ indica el grado de competencia política entre los diversos partidos políticos que participan en una contienda electoral. En otras palabras, este índice expresa la concentración del voto. Si el IH es cercano a 100 indica mayor concentración de votos en uno o dos partidos políticos, mientras que si su valor es cercano a 0 nos señala una mayor dispersión de los sufragios entre los partidos participantes, y por lo tanto mayores niveles de competencia electoral en los estados. |

⁹ Se optó por los resultados de la elección de diputados de mayoría relativa, ya que a diferencia de las elecciones presidenciales, esta refleja en mayor medida el voto promedio del partido.

¹⁰ El índice Herfindahl, es utilizado en economía para medir el poder de concentración que tienen las empresas en un determinado mercado. Para el caso de este estudio, se ha aplicado la metodología usada para construir el índice, pero adaptada a las variables políticas del país; de tal forma, que para este estudio el índice expresa el grado de competencia política en términos de concentración del voto. Si el IH es cercano a 100 indica mayor concentración de votos en uno o dos partidos políticos, mientras que si su valor es cercano a 0 nos señala una mayor dispersión de los sufragios entre los partidos participantes, y por lo tanto mayores niveles de competencia electoral en los estados. Esta variable toma los resultados de los comicios para elegir Diputados Federales en el año 2000, y de acuerdo al marco teórico utilizado, se espera que aquellos estados con mayores niveles de competencia electoral se vean más favorecidos por la distribución del Gasto de "Oportunidades" en 2002, ya que el electorado indeciso ahí ubicado, pudo ser un factor determinante en los resultados de las elecciones del 2003.

A partir de la descripción de cada una de las variables, la especificación de cada modelo asume la siguiente forma:

Modelo 1 (M1):

$$\text{GASTOPOR} = \beta_1 + \beta_2 \text{IMARG} + \beta_3 \text{FAMTOTAL} + \beta_4 \text{PAN} + \beta_5 \text{PRI} + \beta_6 \text{PRD} + \beta_7 \text{IH}$$

Modelo 2 (M2):

$$\text{APOYOS} = \beta_1 + \beta_2 \text{IMARG} + \beta_3 \text{FAMTOTAL} + \beta_4 \text{PAN} + \beta_5 \text{PRI} + \beta_6 \text{PRD} + \beta_7 \text{IH}$$

Modelo 3 (M3):

$$\text{HOGBENTOTAL} = \beta_1 + \beta_2 \text{IMARG} + \beta_3 \text{FAMTOTAL} + \beta_4 \text{PAN} + \beta_5 \text{PRI} + \beta_6 \text{PRD} + \beta_7 \text{IH}$$

4.2 Ejecución de la regresión lineal y análisis de los resultados

La tabla 3.4 muestra los coeficientes β_i obtenidos en la regresión ejecutada con el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), donde la columna de la izquierda refiere a cada uno de los coeficientes β_i de las variables independientes, y las tres columnas de la derecha corresponden a los valores que asume cada coeficiente respecto a cada uno de los modelos especificados, donde M1, se refiere al modelo donde la variable dependiente es el Gasto Total del Programa Oportunidades por Entidad Federativa (2002); el modelo M2, se refiere al modelo en

el que la variable dependiente es Monto Total de Apoyos Transferidos (2002); y finalmente, M3 corresponde al modelo en el que la variable dependiente es el número de hogares beneficiados por el programa (2002).

Tabla 4.4. Ejecución y resultados de los modelos al 95% de confianza.

| V. Dependientes | M1 GASTO POR | M2 GASTO POR | M3 HOGBENTOTAL |
|------------------------------|--|--|--|
| β_1 (t estadístico) | -7669.263 (-2.435) | -6353.504 (-2.404) | -1969.676 (-2.502) |
| IMARG (t estadístico) | 498.6450 (10.882) | 415.4738 (10.805) | 119.7808 (10.459) |
| FAMTOTAL (t estadístico) | 0.5003 (7.775) | 0.3964 (7.3427) | 0.1198 (7.4533) |
| PAN (t estadístico) | 102.1578 (2.7467) | 84.27867 (2.700) | 26.47081 (2.847) |
| PRI (t estadístico) | 87.73209 (2.52) | 72.33486 (2.4840) | 22.33494 (2.5752) |
| PRD (t estadístico) | 88.90969 (2.610) | 73.25968 (2.562) | 22.97459 (2.6986) |
| IH (t estadístico) | -32.278 (-1.844) | -25.6196 (-1.744) | -8.38918 (-1.9176) |
| R ² | 0.920286 | 0.916715 | 0.913496 |
| R ² ajustado | 0.900358 | 0.895894 | 0.891869 |
| Estadístico F | 46.17961 | 44.02781 | 42.24040 |
| Nota: | 31 observaciones. IH denota un nivel de significancia de 90%. | 31 observaciones. IH denota un nivel de significancia de 90%. | 31 observaciones. IH denota un nivel de significancia de 90%. |

Cada uno de los modelos estimados en la tabla 3.4 fue sometido a pruebas estadísticas estándar para identificar posibles violaciones a los supuestos del Método de Mínimos Cuadrados Ordinarios. Como se

puede observar en el anexo 6, ninguno de los tres modelos presentan violaciones de este tipo, de tal forma que se puede afirmar que estadísticamente son consistentes.

4.2.1 Análisis de los resultados: Modelo 1 (GASTOPOR)

$$\text{GASTOPOR} = -7669.263 + 498.64\text{IMARG} + 0.5003\text{FAMTOTAL} + 102.15\text{PAN} + 87.73\text{PRI} + 88.91\text{PRD} + (-32.28)\text{IH}$$

- En este modelo todos los parámetros resultaron estadísticamente significativos al 95% de confianza con excepción de la variable IH, la cual es estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 90%.

- El valor del R² es de 0.92, dato que indica que las variables independientes en su conjunto —es decir, integradas en el modelo— explican en un 92% el comportamiento de la variable dependiente Gasto Total del Programa Oportunidades por Entidad Federativa para el año 2002.

- Con base en el punto anterior, la primera implicación importante es que las variables políticas conjuntadas con las variables de pobreza, sí explican el monto del gasto social distribuido como consecuencia de la operación del programa Oportunidades.

- El comportamiento de las variables de pobreza es de la siguiente forma: a) por cada punto porcentual de diferencia que se observa entre los índices de marginación de los estados, la aportación del gobierno federal varía en 498.64 millones de pesos a través del programa Oportunidades; b) El tamaño de la población por estado, incide también

en la asignación de recursos del Programa Oportunidades, de tal forma que por cada mil familias de diferencia de un estado respecto a otro, el gasto de Oportunidades registra una variación de medio millón de pesos.

- El comportamiento de las variables políticas es de la siguiente forma:

- a) Respecto a la variable PAN, el modelo indica que por cada punto porcentual que obtuvo el PAN en las elecciones se observa una variación de 102.15 millones de pesos sobre el gasto que el gobierno federal ejerce a través del Programa Oportunidades;
- b) En relación a la variable PRI, el modelo indica que por cada punto porcentual que obtuvo el PRI en las elecciones federales del año 2000 se registra una variación de 87.73 millones de pesos en el gasto del Programa Oportunidades;
- c) En cuanto a la variable PRD, el modelo muestra que por cada punto porcentual que obtuvo el PRD en las elecciones federales en el año 2000 se modificó en 88.91 millones de pesos el gasto del Programa Oportunidades;
- d) Finalmente respecto a la variable que mide la competencia electoral, el modelo indica que por cada punto que varía el índice de concentración electoral (IH), el gasto del programa hacia los estados se modifica en 32.27 millones de pesos, es decir, el patrón observado en el gasto total tiende a “premiar” a aquellos estados donde las elecciones del año 2000 fueron más reñidas (valores cercanos a cero) y “castiga” a aquellas entidades donde hubo una alta concentración de votos por parte de un solo partido político (valores cercanos a 100).

- De manera agregada, es posible afirmar que en este modelo, el comportamiento de la variable Gasto Total del Programa Oportunidades por Entidad Federativa (2002), se explica de manera conjunta por variables de pobreza, así como por variables políticas. Aunque de manera clara, es posible observar que las variables de pobreza tienen

una incidencia mayor que las variables políticas, la estimación del modelo utilizando solamente las variables de pobreza arrojan un R2 igual a 0.89 (ver tabla 5 del anexo2), es decir, el modelo en su conjunto se explicaría en una proporción menor que si incluyéramos las variables políticas (donde R2 igual 0.92). En este sentido, considerando el valor de los coeficientes de las variables políticas, es posible medir el impacto de la siguiente forma: aquellos estados que en el año 2000 dieron más votos al actual partido gobernante, recibieron aproximadamente 12 millones de pesos más (por cada punto porcentual a favor del PAN) de lo que recibieron las entidades que mayoritariamente apoyaron al PRI o al PRD; de tal forma que aunque las variables de pobreza son las que determinan la mayor parte del gasto del Programa Oportunidades, en términos absolutos las cantidades que representan los sesgos políticos podrían ser importantes si se trasladan a otros ámbitos como puede ser el electoral.

4.2.2 Análisis de los resultados: Modelo 2 (APOYOS)

$$\text{APOYOS} = -6353.50 + 415.47\text{IMARG} + 0.397\text{FAMTOTAL} + 84.28\text{PAN} + 72.33\text{PRI} + 73.26\text{PRD} + -25.62\text{IH}$$

- En este modelo todos los parámetros resultaron estadísticamente significativos al 95% de confianza con excepción de la variable IH, la cual es estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 90%.

- El valor del R2 es de 0.92, dato que indica que las variables independientes en su conjunto –es decir, integradas en el modelo- explican en un 92% el comportamiento de la variable dependiente Monto Total de Apoyos Transferidos para el año 2002.

- Con base en el punto anterior, la primera implicación importante es que las variables políticas conjuntadas con las variables de pobreza, sí explican el monto de apoyos otorgados a familias como consecuencia de la operación del Programa Oportunidades.

- El comportamiento de las variables de pobreza es de la siguiente forma:
a) por cada punto porcentual de diferencia que se observa en los índices de marginación de los estados, la aportación del gobierno federal varía en 415.47 millones de pesos a través del Programa Oportunidades; b) El tamaño de la población por estado, incide también en la asignación de recursos del Programa Oportunidades, de tal forma que por cada mil familias de diferencia de un estado respecto a otro, la variación en el gasto de Oportunidades registra una variación de 396 mil pesos.

- El comportamiento de las variables políticas es de la siguiente forma:
a) Respecto a la variable PAN, el modelo indica que por cada punto porcentual que obtuvo el PAN en las elecciones federales del año 2000 se observa una variación de 84.27 millones de pesos sobre el gasto que el gobierno federal ejerce a través del Programa Oportunidades; b) En relación a la variable PRI, el modelo indica que por cada punto porcentual que obtuvo el PRI en las elecciones federales del año 2000 se registra una variación de 72.33 millones de pesos en el gasto del Programa Oportunidades; c) En cuanto a la variable PRD, el modelo muestra que por cada punto porcentual que obtuvo el PRD en las elecciones federales del año 2000, se modificó en 73.26 millones de pesos el gasto del Programa Oportunidades; d) Finalmente respecto a la variable que mide la competencia electoral, el modelo indica que por cada punto que varía el índice de concentración electoral (IH), el gasto del programa hacia los estados se modifica en 25.62 millones de pesos, es decir, el patrón observado en el gasto total tiende a “premiar” a

aquellos estados donde las elecciones del año 2000 fueron más reñidas (valores cercanos a cero) y “castiga” a aquellas entidades donde hubo una alta concentración de votos por parte de un solo partido político (valores cercanos a 100).

- De manera agregada, es posible afirmar que en este modelo, el comportamiento de la variable Monto Total de Apoyos Transferidos (2002), se explica de manera conjunta por variables de pobreza, así como por variables políticas. Aunque de manera clara, es posible observar que las variables de pobreza tienen una incidencia mayor que las variables políticas, la especificación del modelo utilizando solamente las variables de pobreza arrojan un R2 igual a 0.89 (ver tabla 6 del anexo 2), es decir, el modelo en su conjunto se explicaría en una proporción menor que si incluyéramos las variables políticas (donde el R2 es igual a 0.92). En este sentido, considerando el valor de los coeficientes de las variables políticas es posible medir el impacto de la siguiente forma: aquellos estados que en el año 2000 dieron más votos al actual partido gobernante, recibieron aproximadamente 8 millones de pesos más (por cada punto porcentual a favor del PAN) de lo que recibieron las entidades que mayoritariamente apoyaron al PRI o al PRD; de tal forma que aunque las variables de pobreza son las que determinan la mayor parte del gasto del Programa Oportunidades, en términos absolutos las cantidades que representan los sesgos políticos podrían ser importantes si se trasladan a otros ámbitos como puede ser el electoral.

4.2.3 Análisis de los resultados: Modelo 3 (HOGBENTOTAL)

$$\text{HOGBENTOTAL} = -1969.68 + 119.78\text{IMARG} + 0.12\text{FAMTOTAL} + 26.47\text{PAN} + 22.33\text{PRI} + 22.97\text{PRD} + -8.39\text{IH}$$

- En este modelo todos los parámetros resultaron estadísticamente significativos al 95% de confianza con excepción de la variable IH, la cual es significativa a un nivel de confianza del 90%.

- El valor del R2 es de 0.91, dato que indica que las variables independientes en su conjunto –es decir, integradas en el modelo– explican en un 91% el comportamiento de la variable dependiente Hogares beneficiados por el programa para el año 2002.

- Con base en el punto anterior, la primera implicación importante es que las variables políticas conjuntadas con las variables de pobreza, sí explican el número de hogares beneficiados por el Programa Oportunidades.

- El comportamiento de las variables de pobreza es de la siguiente forma:
a) por cada variación de un punto en el índice de marginación estatal, se apoyó a 119 mil familias a través del Programa Oportunidades; b) el tamaño de la población de cada estado, incide en número de familias beneficiadas por el Programa Oportunidades, de tal forma, que por cada mil familias que se identificaron en el estado, se apoyó a 119 familias a través del Programa Oportunidades.

- El comportamiento de las variables políticas es de la siguiente forma:
a) Respecto a la variable PAN, el modelo indica que por cada variación en un punto porcentual que obtiene el PAN en las elecciones federales del año 2000 el gobierno federal apoyó a 26 mil familias a través del Programa Oportunidades; b) En cuanto a la variable PRI, el modelo indica que por cada punto porcentual que varió la votación del PRI en las mencionadas elecciones, el gobierno federal apoyó a 22 mil familias a través del Programa Oportunidades; c) En relación a la variable PRD,

el modelo indica que por cada punto porcentual que varió la votación favorable al PRD en las elecciones federales del año 2000- el gobierno federal apoyó a 22 mil familias a través del programa oportunidades; d) Finalmente respecto a la variable que mide la competencia electoral, el modelo indica que por cada punto que varía el índice de concentración electoral (IH), el apoyo a los estados se modificó en 8 mil familias, es decir, el patrón observado en el gasto total tiende a “premiar” a aquellos estados donde las elecciones del año 2000 fueron más reñidas (valores cercanos a 0) y “castiga” a aquellas entidades donde hubo una alta concentración de votos por parte de un solo partido político (valores cercanos a 100).

- De manera agregada, es posible afirmar que en este modelo, el comportamiento de la variable hogares beneficiados por el programa (2002), se explica de manera conjunta por variables de pobreza, así como por variables políticas. Aunque de manera clara, es posible observar que las variables de pobreza tienen una incidencia mayor que las variables políticas, la especificación del modelo utilizando solamente las variables de pobreza arrojan un R^2 igual a 0.88 (ver tabla 7 del anexo 2), es decir, el modelo en su conjunto se explicaría en una proporción menor que si incluyéramos las variables políticas (donde el R^2 igual a 0.91). En este sentido, considerando el valor de los coeficientes de las variables políticas es posible medir el impacto de la siguiente forma: aquellos estados que en el año 2000 dieron más votos al actual partido gobernante, incrementaron el apoyo en 4 mil familias más (por cada punto porcentual a favor del PAN) de lo que recibieron las entidades que mayoritariamente apoyaron al PRI o al PRD.

A partir de la estimación y análisis de los tres modelos, se ha identificado la incidencia de variables políticas sobre la asignación del gasto del

Programa Oportunidades, puesto que si efectivamente la asignación de los recursos del programa se guiará estrictamente por criterios técnicos, como lo marcan sus reglas de operación, sólo la variable que da cuenta del Índice de Marginación tendría que ser estadísticamente significativa; pero el hecho de que los parámetros de las variables de corte electoral también sean estadísticamente significativos y que sus valores sean considerablemente distintos de cero, indica que el programa no se está apegando enteramente a sus normas y objetivos explícitos. A pesar de ello, es importante hacer consideraciones acerca del planteamiento aquí presentado.

5. Consideraciones finales

El análisis estadístico presentado en las secciones anteriores, ha generado evidencia empírica relevante para establecer algunas conclusiones generales respecto al comportamiento del gobierno federal en la asignación de los recursos administrados por el programa Oportunidades. Sin duda, la conclusión más importante, es que de acuerdo a los resultados, dicho programa presenta un sesgo político que en términos relativos aparenta no ser importante, ya que las variables técnicas (de pobreza) son las que tienen la mayor influencia sobre la asignación de los recursos. Sin embargo, en términos absolutos los montos explicados por las variables políticas son significativos si se comparan con montos destinados a campañas electorales, es decir, en el ámbito electoral, los montos aparentemente marginales derivados del sesgo político del programa, se podrían convertir en determinantes para una elección.

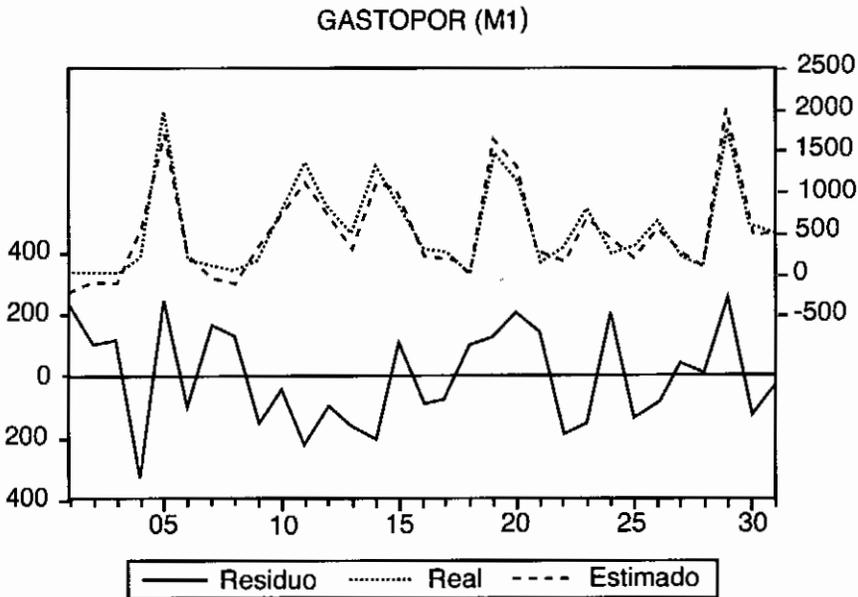
Metodológicamente es importante señalar que el análisis estadístico se basó en datos agregados por estado y no por localidad, a pesar de

que la asignación directa de los recursos operados por el Programa Oportunidades se da por localidad. Se optó por utilizar datos agregados por estado, ante la falta de disponibilidad de información oficial que era necesaria especificar en un modelo econométrico como el que demanda el presente trabajo.

En el intento por modelar la realidad, lo que interesa es identificar comportamientos y relaciones con base en información precisa y consistente. El uso de la econometría como instrumento de análisis, puede ser engañoso, cuando el modelo no se sustenta en un marco teórico consistente; de ahí que varios estudios obtengan resultados numéricos consistentes metodológicamente, pero frágiles cuando se confrontan con la realidad. Si el objetivo de un modelo matemático es tratar de simplificar la realidad, para identificar relaciones causales y a consecuencia de ello tratar de incidir sobre la realidad para alcanzar ciertos objetivos, los modelos aquí presentados tendrán que ser consistentes con la realidad mexicana. Para aclarar lo anterior, obsérvese el grafico 5.1, el cual muestra la cercanía del comportamiento real de las variables respecto al modelo estimado –para este caso se utilizo el modelo 1-. La gráfica del residuo, muestra las desviaciones del modelo estimado, respecto a los datos utilizados para su estimación. En esta grafica los datos que se encuentren más próximos a la línea horizontal del centro –cercana a cero– implicarán una correspondencia más exacta entre el modelo y la realidad. Nótese que los datos correspondientes a las observaciones 10, 15 y 28 muestran una alta correspondencia entre los datos estimados y los datos verdaderos, estas observaciones corresponden a los estados de Guanajuato, Michoacán y Tlaxcala, estados que fueron plenamente dominados en la elección del 2000

por el PAN, PRD y PRI respectivamente. Este hecho nos indica que el sesgo político se comporta de manera consistente de acuerdo al modelo planteado.

Gráfico 5.1.



En este sentido se confirman los hallazgos de anteriores investigaciones, las cuales indican que independientemente del diseño altamente focalizado del programa, es posible su uso como herramienta electoral por parte del gobierno en turno (Rocha, 2001). La segunda conclusión revela, como lo señalan Lindbeck y Weibull (1987), que la distribución discrecional de los recursos gubernamentales no sigue un patrón único, ya que aunque en mayor medida se buscó beneficiar al electorado leal al partido gobernante, también se muestra un comportamiento tendiente a reconvertir al electorado opositor. Asimismo se concluye

que la asignación de tales recursos dependió en parte del grado de competencia política que se presentó en cada estado en los comicios anteriores.

El afirmar la existencia de un sesgo político en la operación del Programa Oportunidades, puede parecer temerario sobre todo si se considera que dicho programa ha ganado el reconocimiento de organismos internacionales debido a su supuesta apoliticidad en el manejo de los recursos y la efectividad en el logro de sus objetivos; sin embargo, los resultados de éste trabajo dan pie a la necesidad de evaluar con mayor profundidad la operación de dicho programa respecto a los criterios reales que se siguen en la distribución de su gasto, y en su caso ofrecer algunos elementos para el rediseño de la política como parte del proceso de toda política pública.

Anexos:

Anexo I. Datos utilizados en el modelo econométrico.

Gasto Público Federal en el "Programa de desarrollo humano Oportunidades" (antes Progresas) por entidad Federativa.

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|-----------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| (millones de pesos) | | | | | | |
| Total Nacional | 465.8 | 3398.6 | 6890.1 | 9586.9 | 12393.8 | 18415.5 |
| Aguascalientes | | | 1.8 | 8.3 | 10.1 | 29.1 |
| Baja California | | 1.6 | 6.9 | 9.6 | 12.6 | 25.6 |
| B.C.S. | | 2.7 | 5.5 | 9.7 | 11.8 | 22.1 |
| Campeche | 4 | 48 | 101.5 | 121.7 | 156.7 | 222.9 |
| Coahuila | 2.3 | 44.9 | 59.8 | 73.8 | 91.6 | 134.2 |
| Colima | | 5.1 | 12.8 | 16.4 | 19.8 | 39.9 |
| Chiapas | | 117.3 | 592.9 | 930.5 | 1293.8 | 2018.9 |
| Chihuahua | 0.6 | 24.6 | 52.2 | 68.1 | 99.4 | 152.4 |
| Durango | | 20.5 | 75.4 | 116.6 | 140.3 | 208.6 |
| Guanajuato | 1.8 | 109.6 | 294.3 | 423.7 | 523.6 | 767.4 |
| Guerrero | 5.6 | 246.2 | 495.3 | 685.5 | 807.4 | 1142.4 |
| Hidalgo | 25.3 | 229 | 336 | 422.3 | 518.3 | 710 |
| Jalisco | | 37.8 | 110 | 156.7 | 209.5 | 318.3 |
| México | | 171 | 424.5 | 616.9 | 741 | 1138.2 |
| Michoacán | 1.9 | 125 | 382.9 | 534 | 686.3 | 1035.1 |
| Morelos | | 16.3 | 48 | 72.3 | 104.9 | 221.1 |
| Nayarit | | 30.7 | 110.3 | 130.7 | 150.5 | 211.1 |
| Nuevo León | | 20.9 | 43.5 | 60.8 | 67.1 | 94 |
| Oaxaca | 17.7 | 205.5 | 443.4 | 759.9 | 1101.6 | 1675.8 |
| Puebla | 14.7 | 290.6 | 542.4 | 768.7 | 931.7 | 1358.1 |
| Querétaro | 4.3 | 48 | 112.6 | 149.3 | 183.7 | 271 |
| Quintana Roo | | 19.4 | 54.3 | 85.1 | 102.1 | 159.1 |
| San Luis Potosí | 21 | 243.6 | 374.3 | 424.1 | 521.3 | 686.4 |
| Sinaloa | | 92 | 200.3 | 258.9 | 320.4 | 468.1 |
| Sonora | | 34.5 | 73.4 | 98.9 | 120.5 | 196.6 |
| Tabasco | | 58.5 | 223.7 | 286.1 | 368.4 | 569.4 |
| Tamaulipas | | 48.2 | 109.5 | 144.8 | 178.5 | 259.5 |
| Tlaxcala | | 10.9 | 30.9 | 49.2 | 65.7 | 119 |
| Veracruz | 15 | 372.2 | 656.4 | 1050.5 | 1357 | 2083.7 |
| Yucatán | | 61.8 | 183.5 | 251.2 | 306.7 | 468.4 |
| Zacatecas | | 45.2 | 177.7 | 296.8 | 377.5 | 480 |

Fuente: Anexo del Segundo Informe de Gobierno, 2002.

Cobertura del Programa Oportunidades por Estados 2002.

| | | Oportunidades | Transferidos (millones de pesos) |
|-----------------|-----------|----------------------|---|
| Veracruz | 1,636,708 | 500,703 | 1684 |
| Chiapas | 827,209 | 497,201 | 1693 |
| Oaxaca | 770,391 | 399,564 | 1394 |
| Puebla | 1,070,867 | 324,354 | 1114 |
| México | 2,850,811 | 278,092 | 886 |
| Guerrero | 677,251 | 276,023 | 944 |
| Michoacán | 892,240 | 264,631 | 831 |
| Guanajuato | 990,901 | 192,768 | 643 |
| Hidalgo | 504,371 | 179,082 | 594 |
| San Luis Potosí | 505,658 | 148,237 | 553 |
| Tabasco | 425,453 | 117,554 | 464 |
| Yucatán | 387,610 | 116,809 | 381 |
| Zacatecas | 308,238 | 113,425 | 386 |
| Sinaloa | 587,016 | 103,842 | 394 |
| Jalisco | 1,444,971 | 79,166 | 262 |
| Tamaulipas | 690,977 | 70,553 | 214 |
| Morelos | 365,125 | 69,873 | 189 |
| Querétaro | 310,718 | 67,157 | 217 |
| Sonora | 536,526 | 59,970 | 161 |
| Durango | 330,118 | 58,748 | 175 |
| Nayarit | 224,001 | 47,741 | 175 |
| Campeche | 161,108 | 46,353 | 181 |
| Quintana Roo | 216,675 | 42,928 | 134 |
| Chihuahua | 745,131 | 40,606 | 121 |
| Coahuila | 554,718 | 39,526 | 110 |
| Tlaxcala | 203,552 | 35,146 | 99 |
| Nuevo León | 915,963 | 24,611 | 75 |
| Aguascalientes | 208,267 | 15,009 | 31 |
| Colima | 128,338 | 14,401 | 32 |
| Baja California | 568,635 | 9,027 | 21 |
| B.C.S. | 107,082 | 6,900 | 17 |

Fuente: Cifras de la Dirección General de Padrón y Liquidación del Programa Oportunidades.

Índices Socio Económicos utilizados.

| | Estado | Índice de Marginación (2000) | Índice de Desarrollo Humano (2000) |
|----|----------------------|-------------------------------------|---|
| 01 | Aguascalientes | -0.97340 | 0.82014 |
| 02 | Baja California | -1.26849 | 0.82212 |
| 03 | Baja California Sur | -0.80173 | 0.81666 |
| 04 | Campeche | 0.70170 | 0.81528 |
| 05 | Chiapas | 2.25073 | 0.69263 |
| 06 | Chihuahua | -0.78007 | 0.81933 |
| 07 | Coahuila de Zaragoza | -1.20202 | 0.82813 |
| 08 | Colima | -0.68709 | 0.80609 |
| 09 | Durango | -0.11390 | 0.79036 |
| 10 | Guanajuato | 0.07966 | 0.76052 |
| 11 | Guerrero | 2.11781 | 0.71950 |
| 12 | Hidalgo | 0.87701 | 0.74830 |
| 13 | Jalisco | -0.76076 | 0.80077 |
| 14 | México | -0.60460 | 0.78940 |
| 15 | Michoacán de Ocampo | 0.44913 | 0.74856 |
| 16 | Morelos | -1.35571 | 0.78927 |
| 17 | Nayarit | 0.05813 | 0.76687 |
| 18 | Nuevo León | -1.39258 | 0.84250 |
| 19 | Oaxaca | 2.07869 | 0.70625 |
| 20 | Puebla | 0.72048 | 0.75751 |
| 21 | Querétaro de Arteaga | -0.10726 | 0.80204 |
| 22 | Quintana Roo | -0.35917 | 0.81951 |
| 23 | San Luis Potosí | 0.72114 | 0.76669 |
| 24 | Sinaloa | -0.09957 | 0.78276 |
| 25 | Sonora | -0.75590 | 0.81757 |
| 26 | Tabasco | 0.65540 | 0.76607 |
| 27 | Tamaulipas | -0.69053 | 0.80261 |
| 28 | Tlaxcala | -0.18493 | 0.76293 |
| 29 | Veracruz-Llave | 1.27756 | 0.74371 |
| 30 | Yucatán | 0.38133 | 0.77079 |
| 31 | Zacatecas | 0.29837 | 0.75388 |

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000.

Porcentaje de la Votación obtenida por los tres principales partidos políticos en las elecciones de diputados de mayoría relativa del año 2000 por entidad Federativa.

| Estado | Alianza por el Cambio (PAN) | PRI | Alianza por México (PRD) |
|----------------------|------------------------------------|------------|---------------------------------|
| Aguascalientes | 52.4681% | 34.7213% | 8.3886% |
| Baja California | 49.6408% | 38.1361% | 9.2351% |
| Baja California Sur | 26.2687% | 31.5761% | 39.5747% |
| Campeche | 34.2171% | 45.7178% | 15.9763% |
| Chiapas | 25.2094% | 42.9284% | 27.1146% |
| Chihuahua | 48.1045% | 42.1404% | 7.5924% |
| Coahuila de Zaragoza | 44.1593% | 44.2919% | 9.5732% |
| Colima | 42.2670% | 40.4122% | 12.8953% |
| Durango | 39.0374% | 45.9618% | 12.8113% |
| Guanajuato | 57.5277% | 31.3651% | 8.1745% |
| Guerrero | 13.5461% | 46.2977% | 38.5291% |
| Hidalgo | 29.7086% | 47.5665% | 19.2836% |
| Jalisco | 50.3053% | 36.7753% | 8.1058% |
| México | 40.7270% | 33.3414% | 20.6876% |
| Michoacán de Ocampo | 26.2870% | 32.0747% | 38.8995% |
| Morelos | 45.3960% | 30.2795% | 20.0369% |
| Nayarit | 27.9496% | 50.8034% | 19.2009% |
| Nuevo León | 48.7272% | 41.4832% | 6.9644% |
| Oaxaca | 25.6267% | 45.3249% | 25.6923% |
| Puebla | 40.8346% | 43.0732% | 13.1156% |
| Querétaro de Arteaga | 50.4298% | 35.3908% | 7.7270% |
| Quintana Roo | 41.1204% | 35.6338% | 20.9237% |
| San Luis Potosí | 43.7382% | 43.7595% | 9.6289% |
| Sinaloa | 25.5587% | 56.0484% | 16.5126% |
| Sonora | 43.9778% | 38.3970% | 16.1918% |
| Tabasco | 19.2084% | 42.2484% | 36.5166% |
| Tamaulipas | 41.8439% | 46.7066% | 9.1404% |
| Tlaxcala | 27.1183% | 40.6848% | 27.5717% |
| Veracruz-Llave | 34.7060% | 40.5030% | 22.6739% |
| Yucatán | 45.8874% | 48.7355% | 4.1744% |
| Zacatecas | 24.3464% | 39.3616% | 33.7014% |

Fuente: Instituto Federal Electoral, "Estadística de las Elecciones Federales 2000. Elección de Diputados de Mayoría Relativa". Página web.

Partido Gobernante en el estado durante el año 2002.

| Estado | PAN | PRI | PRD |
|---------------------|-----|-----|-----|
| Aguascalientes | 1 | 0 | 0 |
| Baja California | 1 | 0 | 0 |
| Baja California Sur | 0 | 0 | 1 |
| Campeche | 0 | 1 | 0 |
| Chiapas | 0 | 0 | 1 |
| Chihuahua | 0 | 1 | 0 |
| Coahuila | 0 | 1 | 0 |
| Colima | 0 | 1 | 0 |
| Durango | 0 | 1 | 0 |
| Guanajuato | 1 | 0 | 0 |
| Guerrero | 0 | 1 | 0 |
| Hidalgo | 0 | 1 | 0 |
| Jalisco | 1 | 0 | 0 |
| México | 0 | 1 | 0 |
| Michoacán | 0 | 0 | 1 |
| Morelos | 1 | 0 | 0 |
| Nayarit | 1 | 0 | 0 |
| Nuevo León | 1 | 0 | 0 |
| Oaxaca | 0 | 1 | 0 |
| Puebla | 0 | 1 | 0 |
| Querétaro | 1 | 0 | 0 |
| Quintana Roo | 0 | 1 | 0 |
| San Luis Potosí | 0 | 1 | 0 |
| Sinaloa | 0 | 1 | 0 |
| Sonora | 0 | 1 | 0 |
| Tabasco | 0 | 1 | 0 |
| Tamaulipas | 0 | 1 | 0 |
| Tlaxcala | 0 | 0 | 1 |
| Veracruz- | 0 | 1 | 0 |
| Yucatán | 1 | 0 | 0 |
| Zacatecas | 0 | 0 | 1 |

Fuente: Estimación propia con base en información hemerográfica y datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

Anexo 2. Estimación del modelo.

Para evaluar las variables determinantes del Programa Oportunidades durante el año 2002 se utilizó un modelo de regresión lineal (en cuanto a la forma funcional de la ecuación), múltiple (incluye más de una variable), uniecuacional (se explica a través de una sola ecuación), transversal (porque los datos considerados son de las entidades federativas respecto a un solo año) y estático (porque no se incluyen variables retardadas ya que no utilizamos series de tiempo). El modelo de regresión poblacional con una variable dependiente Y y variables explicativas X_2, X_3, \dots, X_k , se puede escribir de la siguiente forma:

$$Y_i = b_1 + b_2 X_{2i} + b_3 X_{3i} + \dots + b_k X_{ki} + e_i$$

Donde b_1 es la intersección, b_2 a b_k son los coeficientes parciales de la pendiente; e_i es el término de perturbación estocástica, e i es igual a la i -ésima observación. Para validar o rechazar un modelo, se aplican los criterios convencionales del método de los Mínimos Cuadrados Ordinarios¹¹, es decir, el modelo debe cumplir con las siguientes condiciones básicas:

1. Que los parámetros estimados sean significativos individualmente en un nivel de confianza del 90%, es decir, que el valor del estadístico T sea mayor al valor T de tabla correspondiente a dicho nivel de confianza (1.699)¹².

¹¹ Al respecto se consultó el libro "Econometría" de Damodar Gujarati, en donde se discuten los criterios de validación de los modelos utilizados en las ciencias sociales.

¹² En relación a considerar un nivel de confianza de 90%, se tomó como referencia el hecho de que este nivel fue el que mayormente se utilizó en los estudios que se mencionan en el capítulo 2 y que son referencia del presente trabajo.

2. Que los parámetros sean significativos en conjunto es decir, que se presente un valor alto del estadístico F.
3. Que los signos de los parámetros sean los esperados conforme a la teoría utilizada.
4. Que se obtenga un valor considerablemente alto de la medida de bondad de ajuste del modelo, es decir, que los valores de R_2 y de R_2 Ajustada sean mayores a 0.50.¹³

Con base en lo señalado, procederemos a continuación a especificar los diferentes modelos que se consideraron para analizar el comportamiento del gasto del Programa Oportunidades. Antes es preciso señalar que además de las variables señaladas en el capítulo 3, se consideraron algunas otras más como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), como una variable alterna para medir la pobreza en los estados; y las variables dummy Elecciones (ELECC) y Partido gobernante en el estado (GOBPAN, GOBPRI y GOBPRD), como variables de corte político que posiblemente podrían influir en el gasto de Oportunidades hacia los estados.¹⁴

¹³ Sobre el considerar un R_2 mayor a 0.5 es por el hecho de que si este estadístico mide la bondad de ajuste del modelo, lo mínimo que se puede pedir es que éste explique al menos el 50% de la variable dependiente para que sea validado.

¹⁴ La variable ELECC indica cuáles son aquellas entidades que tienen elecciones locales concurrentes con las federales, así como aquellas que tuvieron comicios en el año de reparto del gasto (2002). Por su parte la variable Partido Gobernante en el estado, clasifica a las entidades federativas según el partido político que las gobernaba durante el año 2002.

Tabla 1. Especificación de modelos.

| | |
|-----------|--|
| M1 | $GASTOPOR = \beta_1 + \beta_2 IMARG + \beta_3 IDH + \beta_4 FAMTOTAL + \beta_5 PAN + \beta_6 PRI + \beta_7 PRD + \beta_8 GOBPAN + \beta_9 GOBPRI + \beta_{10} ELECC + \beta_{11} IH$ |
| M2 | $GASTOPOR = \beta_1 + \beta_2 IMARG + \beta_3 FAMTOTAL + \beta_4 PAN + \beta_5 PRI + \beta_6 PRD + \beta_7 ELECC + \beta_8 IH$ |
| M3 | $GASTOPOR = \beta_1 + \beta_2 IMARG + \beta_3 FAMTOTAL + \beta_4 PAN + \beta_5 PRI + \beta_6 PRD$ |
| M4 | $GASTOPOR = \beta_1 + \beta_2 IMARG + \beta_3 FAMTOTAL + \beta_4 PAN + \beta_5 PRI + \beta_6 PRD + \beta_7 IH$ |
| M5 | $APOYOS = \beta_1 + \beta_2 IMARG + \beta_3 FAMTOTAL + \beta_4 PAN + \beta_5 PRI + \beta_6 PRD + \beta_7 IH$ |
| M6 | $HOGBENTOTAL = \beta_1 + \beta_2 IMARG + \beta_3 FAMTOTAL + \beta_4 PAN + \beta_5 PRI + \beta_6 PRD + \beta_7 IH$ |

Es así como los modelos especificados en la Tabla 1, fueron aquellos que mostraron los resultados más interesantes de entre las diversas corridas que se llevaron a cabo. En ellos se combinan las distintas variables explicativas, tanto técnicas como de corte político, con las tres variables dependientes que se optó por utilizar. A continuación se muestra en la siguiente tabla una comparación estadística entre estos seis modelos para determinar cuál de ellos es el que arroja mejores resultados respecto a su bondad de ajuste (R2 y R2 ajustado) y a las pruebas de significancia, tanto individual como colectiva (estadístico T y estadístico F respectivamente).

Tabla 2. Comparación de los modelos considerados.

| | M1 | M2 | M3 | M4 | M5 | M6 |
|------------------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | GASTO POR | GASTO POR | GASTO POR | GASTO POR | APOYOS | HOGBEN TOTAL |
| β_1 (t estadístico) | -7097.609 (-1.886791) | -6594.314 (-2.346) | -5665.906 (-1.830) | -7669.906 (-2.435) | -6353.504 (-2.404) | -1989.876 (-2.502) |
| IMARG (t estadístico) | 509.6031 (5.042800) | 515.5159 (12.58) | 493.8994 (10.31) | 498.6450 (10.882) | 415.4738 (10.805) | 119.7808 (10.459) |
| IDH (t estadístico) | -244.9053 (0.088999) | | | | | |
| FAMTOTAL (t estadístico) | 0.5208 (7.549452) | 0.5037 (8.855) | 0.5149 (7.704) | 0.5003 (7.775) | 0.3984 (7.3427) | 0.1198 (10.459) |
| PAN (t estadístico) | 100.9031 (2.815835) | 91.33716 (2.759) | 67.08596 (2.004) | 102.1578 (27467) | 84.27867 (2.700) | 26.47081 (2.847) |
| PRI (t estadístico) | 86.16603 (2.478506) | 73.50603 (2.363) | 53.18995 (1.739) | 87.73209 (2.52) | 72.33486 (2.4840) | 22.33494 (2.5752) |
| PRD (t estadístico) | 86.23068 (2.596502) | 79.64969 (2.659) | 63.14167 (1.941) | 88.90969 (2.610) | 73.25966 (2.562) | 22.97459 (2.6986) |
| Gobpan (t estadístico) | -47.81746 (-0.306979) | | | | | |
| Gobpri (t estadístico) | -124.1909 (0.981485) | | | | | |
| Elecc (t estadístico) | -160.4996 (-2.197288) | -171.8224 (-2.779) | | | | |
| IH (t estadístico) | -34.13088 (-1.847586) | -27.64673 (-1.776) | | -32.278 (-1.844) | -25.6196 (-1.744) | -8.38918 (-1.9176) |
| R ² | 0.945770 | 0.940332 | 0.90992 | 0.922086 | 0.916715 | 0.913496 |
| R ² ajustado | 0.918655 | 0.922173 | 0.890791 | 0.900358 | 0.895894 | 0.891869 |
| Estadístico F | 34.87999 | 51.78113 | 49.94043 | 46.17961 | 44.17961 | 24.24040 |

De la anterior tabla pueden hacerse los siguientes señalamientos: las tres variables endógenas consideradas (GASTOPOR, HOGBENTOTAL y APOYOS) tuvieron un comportamiento similar al ser corridas con las distintas variables explicativas, esto debido a que obviamente son variables que se encuentran altamente correlacionadas como se

muestra en la Tabla número 3, y por lo tanto se llegará prácticamente a los mismos resultados si se realiza el análisis considerando a cualquiera de ellas como variable dependiente.

Tabla 3. Matriz de correlación entre variables dependientes.

| | APOYOS | GASTO POR | HOGBENTOTAL |
|-------------|----------|-----------|-------------|
| APOYOS | 1.000000 | 0.999578 | 0.998141 |
| GASTOS POR | 0.999578 | 1.000000 | 0.998324 |
| HOGBENTOTAL | 0.998141 | 0.998324 | 1.000000 |

En relación a la variable que mide el Índice de Desarrollo Humano; es posible observar que tiene un bajo nivel de significancia en el modelo en el cual se le incluye (M1). Se optó por retirarla del resto de los modelos debido a que, como se aprecia en la Tabla número 4, presenta una alta correlación con la variable que da cuenta del índice de marginación estatal (IMARG) y por lo tanto, en cierta forma están midiendo lo mismo, siendo IMARG la que tiene un mejor comportamiento en relación con las variables dependientes.

Tabla 4. Matriz de correlación IDH-IMARG.

| | IDH | IMARG |
|-------|--------|--------|
| IDH | 1.000 | -0.910 |
| IMARG | -0.910 | 1000 |

Igual situación se presentó con las variables dummy GOBPAN y GOBPRI, ya que tuvieron en lo individual un bajo nivel de significancia (0.3 y 0.9 respectivamente), razón por la cual se decidió excluirlas, generando así una primera conclusión: el hecho de que una entidad federativa haya sido gobernada por un determinado partido político, no influyó en la distribución del gasto del programa Oportunidades en el año 2002.

Respecto a la variable FAMTOTAL es conveniente señalar su gran importancia en el buen comportamiento de los modelos (razón por la cuál se le incluye en los seis modelos finales), ya que al ser retirada de cualquiera de ellos, los estadísticos T de las variables políticas caen por abajo del valor 1.69, es decir, ya no resultan ser significativos a un nivel de confianza de 90%, aunque los estadísticos R2 y R2 ajustado se mantienen por arriba de 0.5.¹⁵

En relación a la variable ELECC, se puede observar que mostró un buen desempeño en los dos modelos en los cuales se corrió (M1 y M2), incluso uno de ellos (M2) es el que mayores fortalezas demuestra de entre los seis modelos, ya que tiene un R2 de 0.94 y un estadístico F de 51.7. Sin embargo, la variable en cuestión presenta un signo negativo, lo cual contrasta con lo señalado por la teoría en el sentido de que se espera que en presencia de elecciones concurrentes, los gobernantes aprovechen para asignar mayor gasto a dichos estados, con la finalidad de favorecer también en las elecciones locales a su partido político. Al retirar a ELECC del modelo, no se afecta significativamente el valor de los estadísticos. Por estas razones se estima conveniente el excluir a ELECC como variable explicativa

Respecto a la variable que mide la concentración electoral (IH), es posible apreciar que tiene un nivel de significancia menor al del resto de las variables en todos los modelos, sin embargo es estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 90% (el mínimo que se está requiriendo en este trabajo). El signo negativo de la variable denota que en aquellas entidades en las cuales la contienda electoral no

¹⁵ Para apreciar el efecto de la variable FAMTOTAL en los modelos, es pertinente revisar las corridas en el programa E VIEWS que se muestran en el Anexo número 5.

fue tan reñida (hubo concentración de votos por un partido político) se otorga menor cantidad de recursos del programa, por lo tanto el signo de la variable es el esperado de acuerdo a la teoría manejada. Adicionalmente se puede observar la importancia de ésta variable en el modelo ya que cuando se le retira de él (Modelo 3), la bondad del modelo es menor, y lo mismo ocurre con la significancia individual de las variables explicativas. Por esta razón se decide mantener a IH dentro de los modelos definitivos.

Podemos señalar entonces que los modelos que mejor comportamiento tuvieron fueron M4, M5 y M6, ya que cada uno cumple con las siguientes condiciones:

- Todos los parámetros resultaron ser significativos en un nivel de confianza del 95%, con la única excepción de IH que lo fue a un nivel del 90%.
- Se obtuvo un valor alto de la medida de bondad de ajuste,
- Los signos de los parámetros fueron los esperados de acuerdo a la teoría, y finalmente,
- El modelo satisface de inicio, la hipótesis planteada en el presente trabajo.

Resultados de las estimaciones de los tres modelos sin la consideración de variables políticas.

Tabla 5. Resultados de la estimación del modelo gasto por sin la inclusión de variables políticas.

| Dependent Variable: GASTOPOR Method: Least Squares Date: 05/27/05 Time: 17:37 Sample: 1 31 Included observations: 31 | | | | |
|--|-------------|-----------------------|-------------|--------|
| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
| C | 191.7179 | 55.99195 | 3.424027 | 0.0019 |
| FAMTOTAL | 0.528016 | 0.066283 | 7.966125 | 0.0000 |
| IMARG | 461.2126 | 37.41473 | 12.32703 | 0.0000 |
| R-squared | 0.890796 | Mean dependent var | 557.6258 | |
| Adjusted R-squared | 0.882996 | S.D. dependent var | 583.6944 | |
| S.E. of regression | 199.6579 | Akaike info criterion | 13.52285 | |
| Sum squared resid | 1116171. | Schwarz criterion | 13.66163 | |
| Log likelihood | -206.6042 | F-statistic | 114.2004 | |
| Durbin-Watson stat | 2.213591 | Prob (F-statistic) | 0.000000 | |



Tabla 6. Resultados de la estimación del modelo apoyos sin la inclusión de variables políticas.

| Dependent Variable: APOYOS | | | | |
|-----------------------------------|-------------|-----------------------|-------------|--------|
| Method: Least Squares | | | | |
| Date: 05/27/05 Time: 17:45 | | | | |
| Sample: 1 31 | | | | |
| Included observations: 31 | | | | |
| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
| C | 165.9934 | 46.71070 | 3.553648 | 0.0014 |
| FAMTOTAL | 0.419103 | 0.055296 | 7.579307 | 0.0000 |
| IMARG | 382.9489 | 31.21285 | 12.26895 | 0.0000 |
| R-squared | 0.887227 | Mean dependent var | 457.2581 | |
| Adjusted R-squared | 0.879171 | S.D. dependent var | 479.1729 | |
| S.E. of regression | 166.5625 | Akaike info criterion | 13.16038 | |
| Sum squared resid | 776806.0 | Schwarz criterion | 13.29916 | |
| Log likelihood | -200.9860 | F-statistic | 110.1427 | |
| Durbin-Watson stat | 2.268300 | Prob (F-statistic) | 0.000000 | |

Tabla 7. Resultados de la estimación del modelo HOGBENTOTAL sin la inclusión de variables políticas.

| Dependent Variable: HOGBENTOTAL | | | | |
|--|-------------|-----------------------|-------------|--------|
| Method: Least Squares | | | | |
| Date: 05/27/05 Time: 17:46 | | | | |
| Sample: 1 31 | | | | |
| Included observations: 31 | | | | |
| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
| C | 48.15763 | 14.26222 | 3.376587 | 0.0022 |
| FAMTOTAL | 0.128093 | 0.016883 | 7.586882 | 0.0000 |
| IMARG | 108.8459 | 9.530247 | 11.42110 | 0.0000 |
| R-squared | 0.876898 | Mean dependent var | 136.7742 | |
| Adjusted R-squared | 0.868105 | S.D. dependent var | 140.0340 | |
| S.E. of regression | 50.85668 | Akaike info criterion | 10.78767 | |
| Sum squared resid | 72419.24 | Schwarz criterion | 10.95644 | |
| Log likelihood | -164.2088 | F-statistic | 99.72660 | |
| Durbin-Watson stat | 2.330092 | Prob (F-statistic) | 0.000000 | |

Anexo 3. HERFINDAHL como medida de la competencia electoral.

Para medir la competencia electoral fue necesario previamente un debate que aún impera en la ciencia política: ¿qué se entiende por competencia política, y cómo puede ser medida?

Para realizar el presente trabajo, se consideró pertinente utilizar un Índice que midiera cuantitativamente el concepto de competencia en su forma más general, es decir, “competencia como una situación de rivalidad entre individuos (o grupos o naciones), y que surge cuando dos o más partes luchan por algo que no todos pueden obtener” (VICKERS). Por lo tanto, alejándonos del debate para definir el concepto de competencia en ciencia política, se decidió adoptar una definición universal de dicho concepto así como también un método reconocido y aceptado como lo es el Índice Herfindahl para medir dicha situación de rivalidad entre los partidos políticos al momento de participar en una elección. Dicho índice toma valores cercanos a 100 cuando la rivalidad entre las partes (en este caso los partidos políticos) es mínima y podemos hablar entonces de una situación de concentración de votos en manos de un solo partido político (partido dominante). Los valores cercanos a 0 dan cuenta de una situación de alta rivalidad entre las partes (mayor competencia) y nos indica que ninguna de ellas tiene un dominio de la arena electoral. El índice Herfindahl se calcula de la siguiente manera:

$$I H = \sum_{i=1}^n s_i^2 \times 100$$

Donde s_i es la parte proporcional de los votos que obtuvo el partido i en una elección determinada. Los datos pertinentes para construir dicho

índice se obtuvieron de la página web del Instituto Federal Electoral y fueron aquellos correspondientes a las elecciones federales de diputados de mayoría relativa en el año 2000.

| | Estado | Índice Herfindahl |
|----|----------------------|--------------------------|
| 01 | Aguascalientes | 40.375 |
| 02 | Baja California | 40.076 |
| 03 | Baja California Sur | 32.562 |
| 04 | Campeche | 35.218 |
| 05 | Chiapas | 34.812 |
| 06 | Chihuahua | 41.492 |
| 07 | Coahuila de Zaragoza | 40.050 |
| 08 | Colima | 35.941 |
| 09 | Durango | 38.025 |
| 10 | Guanajuato | 43.630 |
| 11 | Guerrero | 38.124 |
| 12 | Hidalgo | 35.214 |
| 13 | Jalisco | 39.577 |
| 14 | México | 32.093 |
| 15 | Michoacán de Ocampo | 32.355 |
| 16 | Morelos | 33.866 |
| 17 | Nayarit | 37.323 |
| 18 | Nuevo León | 41.471 |
| 19 | Oaxaca | 33.752 |
| 20 | Puebla | 36.980 |
| 21 | Querétaro de Arteaga | 38.706 |
| 22 | Quintana Roo | 34.006 |
| 23 | San Luis Potosí | 39.239 |
| 24 | Sinaloa | 40.686 |
| 25 | Sonora | 36.713 |
| 26 | Tabasco | 34.889 |
| 27 | Tamaulipas | 40.181 |
| 28 | Tlaxcala | 31.590 |
| 29 | Veracruz-Llave | 33.606 |
| 30 | Yucatán | 44.988 |
| 31 | Zacatecas | 32.803 |

Fuente: Estimación propia con base en los resultados de las elecciones de Diputados de Mayoría Relativa 2000, Instituto Federal Electoral.

Anexo 4. Tablas de resultados de la regresión de los modelos finales en el paquete estadístico econometric views.

Modelo 4.

| Dependent Variable: GASTOS POR | | | | |
|---------------------------------------|--------------------|-----------------------|--------------------|--------------|
| Method: Least Squares | | | | |
| Date: 08/27/04 Time: 01:02 | | | | |
| Sample: 1901 1931 | | | | |
| Included observations: 31 | | | | |
| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
| C | -7669.237 | 3149.175 | -2.435316 | 0.0227 |
| IMARG | 498.6450 | 45.82137 | 10.88237 | 0.0000 |
| FAMTOTAL | 0.500305 | 0.064345 | 7.775332 | 0.0000 |
| PAN | 102.1574 | 37.19190 | 2.746765 | 0.0112 |
| PRI | 87.73175 | 34.70324 | 2.528056 | 0.0185 |
| PRD | 88.90937 | 34.06442 | 2.610036 | 0.0154 |
| IH | -32.27872 | 17.50473 | -1.844000 | 0.0776 |
| R-squared | 0.920286 | Mean dependent var | 557.6258 | |
| Adjusted R-squared | 0.900358 | S.D. dependent var | 583.6944 | |
| S.E. of regression | 184.2499 | Akaike info criterion | 13.46614 | |
| Sum squared resid | 814752.4 | Schwarz criterion | 13.78995 | |
| Log likelihood | -201.7252 | F-statistic | 46.17953 | |
| Durbin-Watson stat | 2.155437 | Prob (F-statistic) | 0.000000 | |

Modelo 5.

Dependent Variable: APOYOS
Method: Least Squares
Date: 08/27/04 Time: 01:02
Sample: 1901 1931
Included observations: 31

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|----------|-------------|------------|-------------|--------|
| C | -6353.483 | 2642.535 | -2.404314 | 0.0243 |
| IMARG | 415.4739 | 38.44962 | 10.80567 | 0.0000 |
| FAMTOTAL | 0.396460 | 0.053993 | 7.342761 | 0.0000 |
| PAN | 84.27837 | 31.20846 | 2.700498 | 0.0125 |
| PRI | 72.33459 | 29.12018 | 2.484002 | 0.0204 |
| PRD | 73.25941 | 28.58413 | 2.562940 | 0.0171 |
| IH | -25.61952 | 14.68856 | -1.744182 | 0.0939 |

| | | | |
|--------------------|-----------|-----------------------|----------|
| R-squared | 0.916715 | Mean dependent var | 457.2581 |
| Adjusted R-squared | 0.895893 | S.D. dependent var | 479.1729 |
| S.E. of regression | 154.6077 | Akaike info criterion | 13.11534 |
| Sum squared resid | 573685.1 | Schwarz criterion | 13.43914 |
| Log likelihood | -196.2877 | F-statistic | 44.02774 |
| Durbin-Watson stat | 2.206211 | Prob (F-statistic) | 0.000000 |

Modelo 6.

Dependent Variable: HOGBENTOTAL
Method: Least Squares
Date: 08/27/04 Time: 01:02
Sample: 1901 1931
Included observations: 31

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|----------|-------------|------------|-------------|--------|
| C | -1969.669 | 787.0413 | -2.502625 | 0.0195 |
| IMARG | 119.7808 | 11.45167 | 10.45968 | 0.0000 |
| FAMTOTAL | 0.119859 | 0.016081 | 7.453372 | 0.0000 |
| PAN | 26.47071 | 9.294994 | 2.847846 | 0.0089 |
| PRI | 22.33486 | 8.673030 | 2.575208 | 0.0166 |
| PRD | 22.97451 | 8.513376 | 2.698637 | 0.0125 |
| IH | -8.389134 | 4.374779 | -1.917613 | 0.0671 |

| | | | |
|--------------------|-----------|-----------------------|----------|
| R-squared | 0.913495 | Mean dependent var | 136.7742 |
| Adjusted R-squared | 0.891869 | S.D. dependent var | 140.0340 |
| S.E. of regression | 46.04770 | Akaike info criterion | 10.69291 |
| Sum squared resid | 50889.38 | Schwarz criterion | 11.01672 |
| Log likelihood | -158.7401 | F-statistic | 42.24032 |
| Durbin-Watson stat | 2.232920 | Prob (F-statistic) | 0.000000 |

Anexo 5. Resultados estadísticos de los modelos finales sin la variable FAMTOTAL.

Dependent Variable: GASTO POR
Method: Least Squares
Date: 09/21/04 Time: 00:49
Sample: 1901 1931
Included observations: 31

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|----------|-------------|------------|-------------|--------|
| C | -6893.491 | 5785.267 | -1.191560 | 0.2446 |
| IMARG | 575.2992 | 82.24712 | 6.994764 | 0.0000 |
| PAN | 111.2091 | 68.32509 | 1.627647 | 0.1161 |
| PRI | 83.97812 | 63.77827 | 1.316720 | 0.1999 |
| PRD | 88.06874 | 62.60998 | 1.406625 | 0.1718 |
| IH | -49.12456 | 31.92624 | -1.538689 | 0.1364 |

| | | | |
|--------------------|-----------|-----------------------|----------|
| R-squared | 0.719488 | Mean dependent var | 557.6258 |
| Adjusted R-squared | 0.663385 | S.D. dependent var | 583.6944 |
| S.E. of regression | 338.6506 | Akaike info criterion | 14.65980 |
| Sum squared resid | 2867107. | Schwarz criterion | 14.93735 |
| Log likelihood | -221.2269 | F-statistic | 12.82454 |
| Durbin-Watson stat | 2.062299 | Prob (F-statistic) | 0.000003 |

Dependent Variable: APOYOS
Method: Least Squares
Date: 09/21/04 Time: 00:51
Sample: 1901 1931
Included observations: 31

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|----------|-------------|------------|-------------|--------|
| C | -5738.754 | 4662.796 | -1.230754 | 0.2299 |
| IMARG | 476.2175 | 66.28934 | 7.183923 | 0.0000 |
| PAN | 91.45130 | 55.06849 | 1.660683 | 0.1093 |
| PRI | 69.36007 | 51.40386 | 1.349316 | 0.1893 |
| PRD | 72.59327 | 50.46224 | 1.438566 | 0.1627 |
| IH | -38.96878 | 25.73184 | -1.514419 | 0.1425 |

| | | | |
|--------------------|-----------|-----------------------|----------|
| R-squared | 0.729614 | Mean dependent var | 457.2581 |
| Adjusted R-squared | 0.675537 | S.D. dependent var | 479.1729 |
| S.E. of regression | 272.9448 | Akaike info criterion | 14.22840 |
| Sum squared resid | 1862472. | Schwarz criterion | 14.50595 |
| Log likelihood | -214.5402 | F-statistic | 13.49209 |
| Durbin-Watson stat | 2.087645 | Prob (F-statistic) | 0.000002 |

Dependent Variable: HOGBENTOTAL
Method: Least Squares
Date: 09/21/04 Time: 00:50
Sample: 1901 1931
Included observations: 31

| Variable | Coefficient | Std. Error | t-Statistic | Prob. |
|--------------------|-------------|-----------------------|-------------|----------|
| C | -1783.823 | 1403.257 | -1.271202 | 0.2154 |
| IMARG | 138.1449 | 19.94961 | 6.924694 | 0.0000 |
| PAN | 28.63925 | 16.57272 | 1.728096 | 0.0963 |
| PRI | 21.43559 | 15.46982 | 1.385636 | 0.1781 |
| PRD | 22.77312 | 15.18648 | 1.499565 | 0.1463 |
| IH | -12.42491 | 7.743930 | -1.604471 | 0.1212 |
| R-squared | 0.713263 | Mean dependent var | | 136.7742 |
| Adjusted R-squared | 0.655916 | S.D. dependent var | | 140.0340 |
| S.E. of regression | 82.14206 | Akaike info criterion | | 11.82676 |
| Sum squared resid | 168682.9 | Schwarz criterion | | 12.10431 |
| Log likelihood | -177.3148 | F-statistic | | 12.43761 |
| Durbin-Watson stat | 2.032962 | Prob (F-statistic) | | 0.000004 |

Anexo 6. Pruebas sobre la posible violación de los supuestos del método de mínimos cuadrados ordinarios.

De acuerdo al teorema de Gauss- Markov los parámetros estimados por el método de mínimos cuadrados ordinarios son los más eficientes entre los estimadores insesgados, siempre que se cumplan los siguientes supuestos:

- a) El modelo de regresión es lineal en los parámetros.
- b) Los valores de los regresores, las X, son fijos en muestreo repetido.
- c) El valor medio de la perturbación e es 0.
- d) La varianza de e es constante u homoscedástica.
- e) No hay autocorrelación en las perturbaciones.
- f) El término de perturbación y las X son independientes
- g) No hay multicolinealidad entre los regresores.
- h) El término de perturbación e está normalmente distribuida.

De esta forma tenemos que cuando las variables explicativas presentan una fuerte relación entre ellas se está violando el supuesto que señala el inciso g), es decir, se presenta el problema de multicolinealidad lo cual representaría un problema en la interpretación de los parámetros. Una forma práctica de detectar la presencia de multicolinealidad es cuando tenemos R2 elevadas pero t poco significativas (situación que de antemano no tenemos). Otro método para detectar la multicolinealidad es a través de la matriz de correlación en donde se puede observar el grado de asociación que presentan las variables explicativas. Si esto es cercano a 1 tenemos multicolinealidad perfecta.

Modelo 4.

| | GASTOS POR | IMARG | FAMTOTAL | PAN | PRI | PRD | IH |
|----------|------------|-------|----------|-------|-------|-------|-------|
| GASTO | 1.00 | 0.54 | 0.80 | 0.34 | -0.38 | 0.12 | -0.29 |
| IMARG | 0.54 | 1.00 | 0.06 | -0.04 | 0.12 | -0.18 | -0.08 |
| FAMTOTAL | 0.80 | 0.06 | 1.00 | 0.47 | -0.62 | 0.35 | -0.29 |
| PAN | 0.34 | -0.04 | 0.47 | 1.00 | -0.86 | -0.12 | -0.75 |
| PRI | -0.38 | 0.12 | -0.62 | -0.86 | 1.00 | -0.38 | 0.58 |
| PRD | 0.12 | -0.18 | 0.35 | -0.12 | -0.38 | 1.00 | 0.28 |
| IH | -0.29 | -0.08 | -0.29 | -0.75 | 0.58 | 0.28 | 1.00 |

Modelo 5.

| | APOYOS | IMARG | FAMTOTAL | PAN | PRI | PRD | IH |
|----------|--------|-------|----------|-------|-------|-------|-------|
| APOYOS | 1.00 | 0.53 | 0.80 | 0.34 | -0.38 | 0.13 | -0.28 |
| FAMTOTAL | 0.53 | 1.00 | 0.06 | -0.04 | 0.12 | -0.18 | -0.08 |
| IMARG | 0.80 | 0.06 | 1.00 | 0.47 | -0.62 | 0.35 | -0.29 |
| PAN | 0.34 | -0.04 | 0.47 | 1.00 | -0.86 | -0.12 | -0.75 |
| PRI | -0.38 | 0.12 | -0.62 | -0.86 | 1.00 | -0.38 | 0.58 |
| PRD | 0.13 | -0.18 | 0.35 | -0.12 | -0.38 | 1.00 | 0.28 |
| IH | -0.28 | -0.08 | -0.29 | -0.75 | 0.58 | 0.28 | 1.00 |

Modelo 6.

| | HOGBENTOTA | IMARG | FAMTOTAL | PAN | PRI | PRD | IH |
|------------|------------|-------|----------|-------|-------|-------|-------|
| HOGBENTOTA | 1.00 | 0.54 | 0.80 | -0.38 | 0.12 | 0.34 | -0.29 |
| FAMTOTAL | 0.54 | 1.00 | 0.06 | 0.12 | -0.18 | -0.04 | -0.08 |
| IMARG | 0.80 | 0.06 | 1.00 | -0.62 | 0.35 | 0.47 | -0.29 |
| PAN | -0.38 | 0.12 | -0.62 | 1.00 | -0.38 | -0.86 | 0.58 |
| PRI | 0.12 | -0.18 | 0.35 | -0.38 | 1.00 | -0.12 | 0.28 |
| PRD | 0.34 | -0.04 | 0.47 | -0.86 | -0.12 | 1.00 | -0.75 |
| IH | -0.29 | -0.08 | -0.29 | 0.58 | 0.28 | -0.75 | 1.00 |

Como se aprecia en las matrices de correlación, las variables explicativas de nuestros modelos no presentan un alto grado de asociación entre ellas, a excepción de las variables políticas que miden el porcentaje de votación entre los partidos cuya asociación es alta, sin embargo esto es lógico ya que son variables que están midiendo el mismo atributo y por lo tanto deben estar asociadas. En este sentido se puede afirmar que no tenemos multicolinealidad en ninguno de nuestros modelos

Por otro lado, cuando se viola el cuarto supuesto del método de mínimos cuadrados ordinarios tenemos el problema de heteroscedasticidad, es decir, la varianza de la perturbación no es constante, lo cual nos daría como consecuencia estimadores insesgados pero ineficientes. De acuerdo a la teoría, este problema se presenta frecuentemente en modelos que utilizan datos de corte transversal (como es nuestro caso), por lo que es pertinente indagar si tenemos dicho problema en nuestros modelos. Para ello utilizamos la Prueba General de Heteroscedasticidad de White la cual nos arroja los siguientes resultados:

Ho: Hay homoscedasticidad (varianza de los errores es constante).

H1: Existe heteroscedasticidad, (Varianza de los errores no es constante).

Modelo 4.

| White Heteroskedasticity Test: | | | |
|--------------------------------|----------|-------------|----------|
| F-statistic | 0.669184 | Probability | 0.767198 |
| Obs*R-squared | 25.20528 | Probability | 0.507380 |

Modelo 5.

| White Heteroskedast city Test: | | | |
|--------------------------------|----------|-------------|----------|
| F-statistic | 0.640726 | Probability | 0.785618 |
| Obs*R-squared | 24.99774 | Probability | 0.519103 |

Modelo 6.

| White Heteroskedasticity Test: | | | |
|--------------------------------|----------|-------------|----------|
| F-statistic | 0.826732 | Probability | 0.669409 |
| Obs*R-squared | 26.13631 | Probability | 0.455632 |

Los resultados indican que existe, respectivamente, una probabilidad de 0.507, 0.519 y 0.669 de aceptar la hipótesis nula, por lo que confirmamos que la varianza de los errores es constante en nuestros tres modelos.

Finalmente, la violación del quinto supuesto del método de mínimos cuadrados ordinarios (el cual señala que el término de perturbación relacionado con una observación cualquiera no debe estar influenciado por el término de perturbación relacionado con cualquier otra observación) provoca el problema conocido como autocorrelación.

Para detectar si nuestros modelos presentan dicho problema o no, utilizamos la prueba de contraste Durbin-Watson. El estadístico d Durbin Watson nos lo dio el programa E-Views al momento de correr el modelo (ver anexo 3). Este estadístico se va a comparar con los valores dL y dU (límites superior e inferior) que se encuentran en tablas con un nivel de significancia del 95%, dado los 31 datos y con 7 gl. Si

nuestro estadístico d es inferior al valor d_L significa que tendríamos autocorrelación serial positiva. Si el estadístico es superior al valor $4-d_L$ tendremos autocorrelación negativa. Pero si el valor del estadístico se encuentra entre los valores d_U y $4-d_U$ (cercano a 2) significa que no tenemos problemas de autocorrelación.

H_0 : No existe autocorrelación

H_1 : Existe autocorrelación.

| | d_L | d_U | Estadístico d | Conclusión |
|----------|-------|-------|-----------------|--|
| MODELO 4 | 0.95 | 2.018 | 2.155 | Evidencia inconclusa relacionada con la presencia o no de autocorrelación serial positiva. |
| MODELO 5 | 0.95 | 2.018 | 2.20 | Evidencia inconclusa relacionada con la presencia o no de autocorrelación serial positiva. |
| MODELO 6 | 0.95 | 2.018 | 2.23 | Evidencia inconclusa relacionada con la presencia o no de autocorrelación serial positiva. |

Dado que los estadísticos de los tres modelos se encuentran en el rango de $4-d_U$ y $4-d_L$ no se puede afirmar para ninguno de ellos, que se encuentran exentos de autocorrelación.

Bibliografía

Bruhn, K. (1996). "Social Spending and Political Support: The 'Lessons' of the National Solidarity Program in Mexico", en **Comparative Politics**. Vol. 28. pp. 151-173.

Corona Ramón, J. y Menduïña Sagrado, A. (1987). **Una introducción a la teoría de la decisión pública** ("public choice"). Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, Madrid España.

Cox, G. y McCubbins, M.D. (1986). "Electoral Politics as a Redistributive Game", en **The Journal of Politics**. Vol. 48, pp. 370-389.

Dion, M. (2000). "La economía Política del gasto social: el Programa de Solidaridad de México, 1988-1994", en **Estudios sociológicos**. Vol. 53, 2000. pp. 329-362.

Estévez, F., Magaloni, B. y Díaz-Cayeros, A. (2002). "A Portfolio Diversification Model of Electoral Investment", en **Frontiers in Latin American Political Economy Conference**, Stanford, January 18-19.

Gómez de León, J., Parker, S. y Hernández, D. (1999): **Progresá, A New Strategy to Alleviate Poverty in Mexico**. Documento preparado para la Conferencia sobre Política Social, Banco Mundial.

Gujarati, D. N. (1998). **Econometría**. McGraw-Hill Interamericana, S.A. Santa Fé de Bogotá, Colombia.

Haynes, S.E., y Stone J.A (1990), "Political Models of the Business Cycle should be Revived", en **Economic Inquiry**. Vol.28, pp. 442-465.

Hiskey, J. T. (2003). "Demand-Based Development and Local Electoral Environments in Mexico", en **Comparative Politics**. Octubre 2003. pp. 41-59.

Levitt, S.D. y Snyder, J.M. (1997). "The impact of Federal Spending on House Election Outcomes", en **Journal of Political Economy**. Vol. 105, No. 11, pp. 30-53.

Lindbeck, A. y Weibull, J. (1987). "Balanced Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition", en **Public Choice**. No.52 (3): 273-297.

Molinar Horcasitas, J. y Weldon, J.A. (1994), "Electoral Determinants and consequences of National Solidarity" en Wayne Cornelius, et al. **Transforming State-Society Relations in México**. The National Solidarity Strategy. San Diego, CA. UCSD.

Nordhaus, W.D. (1975). "El ciclo político", en revista **Española de Economía**, Vol. 8, No. 2, pp. 479-509.

Oportunidades (2004) **Resultados de la Evaluación Externa del "Programa de desarrollo humano Oportunidades 2003"**. Instituto Nacional de Salud Pública, Oportunidades, CIESAS, marzo, 2004.

Presidencia de la República (2002). Anexo del **Segundo informe de Gobierno 2002**. México, DF.

Perez Yarahuán, G. (2002). **Social Programs and electoral Competition: The Political Economy of the Mexican National Fund for Social Enterprises (1997-2000)**. CIDE, DTAP.

Remmer, K.L. (1993), "The Political Economy of Elections in Latin America, 1980-1991", en **The American Political Science Review**, Vol. 87, No. 2. pp. 393-407.

Rocha Menocal, A. (2001). "Do old habits die hard? A Statistical Exploration of the Politicisation of Progresá, Mexico's latest Federal Poverty Alleviation Programme, under the Zedillo Administration", en **Journal of Latin American Studies**, No.33, pp. 513-538.

SEDESOL (2002). **Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2002**. Secretaría de Desarrollo Social, México, DF. 2002.

SEDESOL (2003). **Programa Institucional Oportunidades 2002-2006**. Secretaría de Desarrollo Social, México, DF. 2003.

Abstract

El autor explica el nexo entre la seguridad social y el Estado en una perspectiva internacional, considerando la importancia que tienen en el desarrollo de las sociedades modernas y de que existan las condiciones de protección, cuidado y bienestar en favor de la población que contribuye con su trabajo y ahorro, a estimular los procesos productivos pero con la limitación de los recursos financieros del Estado, se han impulsado alternativas de austeridad e individualismo que se orientan a modificar las reglas del juego para dar paso a sistemas de financiamiento inspirados en el mercado, con lo cual hay el riesgo de eliminar las relaciones de solidaridad que son importantes para la cohesión de la vida asociada.

Palabras clave: Calidad de vida, derechos humanos, equidad, Estado y seguridad social.

The author explains the nexus between the social security and the State in an international perspective, considering the importance that they have in the development of the modern societies and of which the conditions of protection exist, taken care of and well-being for the population that contributes with its work and saving, to stimulate the productive processes but with the limitation of the financial resources of the State, austerity and individualism that are oriented to modify the rules of the game to take step to systems of financing inspired by the market, with which have been impelled alternative of is the risk of eliminating the solidarity relations which they are important for the cohesion of the life associate.

Key words: Quality of life, human rights, fairness, State and social security.

La seguridad social en la esfera estatal: la experiencia internacional

Maximiliano García Guzmán*

*Profesor de Políticas Públicas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Contexto

En el desarrollo de las sociedades ha estado el interés por establecer formas que proporcionen seguridad para el futuro, garanticen su bienestar presente y reivindiquen sus anhelos de equidad.

En el contexto actual, el tránsito de un milenio a otro revela con singular intensidad un acelerado proceso de cambio: realidades políticas y administrativas que se creían insuperables han sido remontadas; estructuras sociales y de gobierno que se pensaban inamovibles se han derrumbado; y la dinámica económico – comercial del mundo se convierte ahora en el motor de las relaciones internacionales.

Una de las variadas esferas donde se observa dicho proceso de transformación se ha presentado bajo la redefinición del papel del Estado, sobre todo, en los distintos aspectos de la vida pública nacional.

Las diversas funciones que se le adjudicaron al Estado a partir de la Segunda Guerra Mundial, valoran el análisis de su acción como un campo amplio y complejo, ya que se daba por entendido, que el Estado debía ejecutar amplias políticas sociales que garantizaran y aseguraran el bienestar de los ciudadanos en determinados marcos como la salud, la educación y en general, todo el radio posible de la seguridad social. En la actualidad, el panorama de la seguridad social integral es difícil y complejo: por un lado, se enfrenta al cuestionamiento de los esquemas que incluyen prestaciones económicas y sociales, arguyéndose que su otorgamiento ha desfinanciado a las instituciones responsables y que éstas deben orientar su responsabilidad y acción fundamentalmente a los seguros obligatorios. Por otra parte, a pesar de que los presupuestos

en estos ámbitos se han afectado constantemente, la infraestructura y la experiencia alcanzada por las instituciones de seguridad social, ha permitido incrementar su cobertura, lo cual hace cada vez más complejo el estudio integral de los elementos que confluyen en la materia.

Tal situación ha implicado desvirtuar u orientar incorrectamente el debate, pues sólo se discute si el Estado debe continuar administrando este sistema de la misma manera, pero no se cuestiona el por qué debe o no hacerlo y cuáles son las repercusiones en cada caso, siendo este punto uno de las mayores bases que justifican realizar, desde una lógica publiadministrativa, un análisis integral de lo que ha venido representado la seguridad social y sus diversos componentes en México.

Concepto de seguridad social

Tradicionalmente se ha reconocido que el seguro social es un logro de los trabajadores a través de años de lucha, y que de ninguna manera se debe considerar como una dádiva o una concesión del gobierno. Se hace alusión a los diversos movimientos y luchas de los trabajadores para que el Estado reconozca la protección de su salud y seguridad como una de sus principales obligaciones. Sin embargo, es necesario adentrarse en lo que realmente ha significado la seguridad social tanto en su origen como en su concepto, para entender por qué hoy en día se exige al Estado cumplir con tal responsabilidad.

Aunque es difícil formular una definición de seguridad social que sea aceptada universalmente, una de sus características generales es la inclusión de un conjunto de programas creados y administrados por el Estado, con el fin de otorgar beneficios económicos y servicios que permitan compensar, en parte, la pérdida en el ingreso de un individuo proveniente de la inseguridad económica que generan la muerte

prematura, la vejez, la invalidez, salud deficiente, desempleo, salarios bajos, inflación, desastres naturales y factores personales (drogadicción, alcoholismo), o bien para compensar los insuficientes ingresos.

En la posguerra, la recién creada Organización de Naciones Unidas, en su Declaración de los Derechos Humanos expresaba en su artículo 22 que "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad". Asimismo, en su artículo 25 señalaba que "...toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella misma y a su familia la salud, el bienestar, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios en caso de desempleo, de enfermedad, invalidez, viudez y vejez, y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad..."¹.

Como consecuencia de esta declaración de derechos, el término seguridad social cobró gran relevancia y se inicia un importante movimiento internacional pro legislaciones de seguridad social. De hecho, en Inglaterra, Sir William H. Beveridge presentó en 1942 un documento donde se define la seguridad social como "...el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia", afirmando que, en general, "...la meta del plan de seguridad social es acabar con la indigencia en

¹ Solís y Villagómez (comps). La seguridad social en México, pág. 18.

cualquier circunstancia”². De esta forma, el seguro tradicional evolucionó hacia la etapa de seguridad social, que protege íntegramente al ser humano.

Según comenta Mesa – Lago, en la Declaración de Santiago de Chile, elaborada en 1942 durante la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, se definen los principios de la seguridad social y económica al acordar que los sistemas de prestaciones se deben de ajustar a la evolución de los principios de la propia seguridad social, y al desarrollo económico y demográfico de los países.³

Posteriormente, el contenido de esta declaración se perfiló y se concretó dos años más tarde en la llamada Carta de Filadelfia, como un concepto específico y distinto del seguro social clásico y de la asistencia social.

En la VI Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en 1960 en la Ciudad de México, surge la Declaración de México que en su punto número 17 establece: “Ampliar en la medida en que lo permitan las circunstancias políticas, económicas y jurídicas, el radio de acción de los seguros sociales hacia una concepción integral y de seguridad general, alentando a los nuevos factores de bienestar que sea dable realizar en un ambiente de paz social que permita avances constantes a un fortalecimiento de la justicia social”.⁴

De acuerdo con el Departamento de Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo, en conjunto con el Centro Internacional

² Mesa – Lago, Carmelo (comp.). La crisis de la seguridad social y la atención a la salud. Pág. 338.

³ “Debía haber uniformidad en los sistemas de prestaciones en los regímenes internos, pero las prestaciones debían adaptarse a las realidades sociales y económicas de cada país”. Fuente: *Ibidem*, pág 350.

⁴ Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943 –1983, 40 años de historia, pág. 151.

de Formación de la OIT, y con la Asociación Internacional de la Seguridad Social, se publica un documento titulado “Administración de la Seguridad Social”, el cual define a ésta como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales que, de otra manera, “derivarían en la desaparición o en una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte, así como la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.”⁵

Respecto al caso mexicano, en términos jurídicos, entendiendo a la norma como ese amplio conjunto de disposiciones que delimitan en gran medida la actuación y la responsabilidad del Estado, la concepción de la seguridad social se consagró después de una amplia reforma como un derecho en el artículo 123 de la Constitución política, pues en él se estableció para los trabajadores regulados por el Apartado A (fracción XXIX), que la Ley del Seguro Social se considera de utilidad pública al establecer seguros encaminados al bienestar y protección de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familias, señalando específicamente los seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y de servicios de guardería; mientras que para los trabajadores regulados por el Apartado B, la fracción XI definió que la seguridad social debe cubrir accidentes, enfermedades profesionales y no profesionales, el embarazo, la maternidad, la jubilación, invalidez, vejez y la muerte, entre otros.⁶

⁵ Organización Internacional del Trabajo: www.ilo.org/public/spanish

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, SEGOB, 2004, artículo 123.

Se daba forma así, a un largo proceso de definición conceptual que culminaba en la aceptación internacional de la seguridad social integral, que no es otra cosa que la incorporación a la concepción original del seguro social en procesos: de los servicios sociales, la solidaridad social y la ampliación de la cobertura a la población no derechohabiente. Estos principios rectores trece años después se incorporarían a la Ley del Seguro Social de 1973 en México.

Dicha Ley establece como finalidades de la seguridad social, garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión; por lo que comprende las prestaciones sociales y los servicios de solidaridad social.⁷

Génesis y evolución de la seguridad social como responsabilidad del Estado

Para comprender el origen de la seguridad social como una responsabilidad pública, y a veces exclusiva del Estado, es necesario ir más allá de todas estas declaraciones mencionadas, que siempre le han adjudicado al propio Estado la obligación del manejo de la seguridad social, pero no se cuestiona el por qué se le asignó tal responsabilidad, y aún más, si debe continuar haciéndolo de la misma manera. Por ello, es necesario abordar los aspectos doctrinarios y filosóficos que configuraron a la seguridad social tal y como la conocemos hoy en día, mediante una revisión de lo que ha quedado plasmado en la historia en cuanto a los principios fundamentales de la seguridad social que la sustentan.

⁷ Ley del Seguro Social, IMSS, 1973, artículo 2.

Haciendo un breve repaso, con el surgimiento de la máquina de vapor en 1764 inicia la etapa industrial de la historia moderna, y con ello el nacimiento de la clase trabajadora y la expansión del capitalismo como un modo de producción que requiere de la fuerza de trabajo y de la salud de los trabajadores para su desarrollo.

En este contexto da inicio una serie de luchas protagonizadas por los trabajadores con el objetivo de mejorar sus condiciones laborales y sociales, y para darle mayor amplitud y fuerza a sus exigencias, no sólo se enfrentaron a los patrones, sino que además apelaron al reconocimiento de sus necesidades por parte del Estado, evidentemente, a través de la expedición de leyes que protegieran también a las generaciones futuras.

Así, en las postrimerías del siglo XIX es visible el agotamiento del Estado liberal burgués, caracterizado por la exclusión política de los sectores populares y por la actuación estatal aparentemente ajena y de abstención de las relaciones económicas reguladas por el mercado. El Estado aparecía diferenciado y neutral respecto al ámbito económico privado, y las revoluciones antiabsolutistas produjeron la escisión entre el Estado y sociedad civil, dejando a cargo de ésta última la administración de las necesidades basada en la responsabilidad individual.⁸

Como señalan Solís y Villagómez, esta lucha sostenida por más de 100 años condujo a que en Alemania, entre 1883 y 1889, se implantara

⁸ Sabemos que ese abstencionismo era aparente, pues el Estado había cumplido un decisivo papel en el surgimiento del capitalismo: "el mantenimiento del *laissez-faire* exigía variadas reglamentaciones e imprescindibles funciones de protección del 'mercado autónomo', tales como la propiedad privada, prevención de las organizaciones obreras, regulación del acceso a la tierra, ayuda limitada a los pobres para que no dañara el mercado o la fuerza de trabajo, etc." Fuente: Paganini, Mario. "Las políticas de previsión y el Estado benefactor", en *La Seguridad Social en México*, pág. 37.

el primer sistema de seguro social impulsado por el canciller alemán Otto Von Bismarck, pues se puso en marcha la “Ley del Seguro de Enfermedad (1883), la del Seguro Contra Accidentes de Trabajo (1884), y la del Seguro Contra Invalidez y la Vejez (1889)”.⁹ Además, en los últimos años del siglo XIX, se establecieron diversos modelos de asistencia social (con cotizaciones y/o fondos gubernamentales) y, con relación a ellos, se empezó a usar la expresión “seguridad social” y se comenzaron a gestar los seguros sociales en todos los países del orbe.¹⁰

Los resultados de la aplicación de estos modelos fueron tan eficaces que pronto se extendieron a casi toda Europa y un poco más tarde a otras partes del mundo, prueba de ello es que en 1889, en París, se crea la Asociación Internacional de Seguros Sociales, cuyos postulados fueron temas relevantes en congresos especiales como los de “Berna en 1891; Bruselas en 1897; París en 1900; Dusseldorf en 1902; Viena en 1905 y Roma en 1908”.¹¹

Este proceso siguió su curso durante el siglo XX, y de hecho es posible afirmar que en esta centuria se inauguró con dos de las más importantes revoluciones sociales a nivel mundial: la mexicana y la rusa, las cuales plantearon de manera más radical la necesidad de instituir la seguridad social como un derecho establecido en las propias Constituciones políticas.

⁹ Solís y Villagómez, Op. cit. pág. 156.

¹⁰ En algunos textos se comenta que fue Bolívar, en 1819, quien emplea por primera vez el término seguridad social en el Congreso de Angostura, al señalar que “el sistema de gobierno más perfecto es aquel que proporciona una mayor suma de seguridad social y más estabilidad política”. De igual manera se observa aquí que el Estado debe encargarse del manejo de la seguridad social por dos motivos fundamentales ampliamente interrelacionados: primero, para mejorar las condiciones de vida de los individuos como parte integrante de una sociedad, y segundo, para darle estabilidad y legitimidad al régimen político que sostiene a un Estado, de ahí que se le atribuya esa amplia responsabilidad. Fuente: Acción de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, pág. 23.

¹¹ Mesa – Lago, Op. cit. pág. 96.

Durante las siguientes dos décadas, los convulsivos movimientos obreros, las nuevas condiciones que implicaban la extensión del sufragio universal y la búsqueda de integración política de los sectores populares, provocaron profundas mutaciones en la posición del Estado frente a los efectos sociales del mercado "autorregulado". Este ya no era capaz de procurar una legitimación al sistema con base en la justicia, supuestamente asegurada en los intercambios. Operó entonces un arrollador proceso de afirmación de los derechos sociales que remató con la incorporación a la Carta magna de éstos derechos humanos "de segunda generación", tal y como se observó en las Constituciones de México en 1917 y de Weimar de 1919.¹²

De esta forma, las aspiraciones de bienestar y justicia social se hicieron positivas al incorporarse al derecho vigente, pues quedaron amparadas por los ordenamientos jurídicos y, evidentemente, se colocaron bajo la responsabilidad de un Estado que adoptaba como suyas las aspiraciones de igualdad y equidad social por las que luchaban los grupos revolucionarios. Se inició así, la fase estatizada del desarrollo de la seguridad social reconocida y avalada tanto en el derecho (por las propias instituciones y organizaciones) como en los hechos (donde la población en general aceptó la absoluta obligación que el aparato público tenía de prestar servicios sociales que los ampararan en condiciones de falta de ingresos).¹³

¹² Los llamados derechos humanos de segunda generación son justamente los derechos sociales, de protección y asistencia que todo individuo tiene por pertenecer a una sociedad y para ampararlo ante los diversos riesgos económicos.

¹³ La población en general, las autoridades, los pensadores, los intelectuales, etc. aceptaron la responsabilidad total que el Estado tenía con las prestaciones de seguridad social, y dejaron de cuestionar el rol que estaba desempeñando como administrador y responsable de dichos servicios.

A partir de este momento se inició la creación de los primeros seguros sociales obligatorios en oposición a los seguros privados, y su atención se centraba en la necesidad de resolver los problemas de inseguridad de la clase trabajadora como consecuencia del desarrollo industrial y la presencia de enfermedades, accidentes de trabajo, invalidez y desempleo.

El Estado de derecho conoció una importante evolución que transcurre del Estado liberal burgués al Estado social, el cual es el responsable de la corrección de las desigualdades sociales y culturales generadas en el orden civil y político. El Estado ya no podía ser indiferente a un orden socioeconómico que privaba de la ciudadanía real a buena parte de los miembros de la sociedad, por lo que debía procurar realizar los objetivos de justicia, haciendo efectivos los nuevos derechos sociales. La pobreza fue tomada como un problema del todo social y, consecuentemente, la responsabilidad se desplazó del individuo a la sociedad, y luego exclusivamente al aparato gubernamental.

Sin embargo, si bien estos procesos se registraron en diversos los países, no todas las legislaciones fueron iguales. En los países industrializados se adoptaron sistemas diferentes e impusieron características singulares: “el Reino Unido con el Plan Beveridge, en el que al lado de los seguros sociales se abre un servicio nacional de salud, las ayudas familiares y un conjunto de seguros voluntarios; el sistema soviético, como es lógico, fue pronunciadamente estatista y con intervención de los sindicatos; el estadounidense incorporó el seguro de desempleo y las subvenciones federales concedidas a los estados”.¹⁴

¹⁴ Herce y Jimeno. Op. cit., pág. 164.

El antecedente internacionalmente reconocido como el origen de los actuales esquemas de seguridad social, al menos en los países desarrollados donde se estableció el Estado benefactor, fue el mencionado Plan Beveridge promulgado en 1945, pero publicado como un estudio en 1942 bajo el título de "Social Insurance and Allied Services Report" (Informe sobre el Seguro Social y Servicios Afines). A través de este mecanismo, la Gran Bretaña impulsa un amplio sistema de protección que significó un gran avance y la unificación de los diversos sistemas y leyes que se habían establecido.

Este proyecto nacional tenía como fin cubrir todos los riesgos que originaban la interrupción o la pérdida de la capacidad de obtención de ganancias y la cobertura de las necesidades económicas extraordinarias causadas por el nacimiento, el matrimonio, la vejez o la muerte, y la necesidad de subsidiar a las familias con mayor número de hijos. Además, el estudio recomendó un método doble de captación de recursos: primero, financiar las prestaciones familiares y el Servicio Nacional de Salud por el Tesoro, en otras palabras, recurrir a la solidaridad nacional; y segundo, financiar las demás prestaciones principalmente por los aportes de las personas aseguradas, y en el caso de los asalariados, de sus empleadores, de acuerdo con el principio clásico de seguro social.¹⁵

¹⁵ "Respecto a los países desarrollados que adoptaron este modelo, Alemania constituye un caso singular, pues como se mencionó, el origen de sus esquemas de seguridad social se remonta a fines del siglo XIX durante el régimen de Bismarck, donde la particular política del canciller tenía como marco los conflictos con la burguesía y la detención del movimiento obrero revolucionario, sin dejar de reconocer la influencia del socialismo de cátedra". Fuente: Solís y Villagómez, Op. cit. pág. 97.

En 1952, la Organización Internacional del Trabajo estableció el Convenio 102 denominado “Norma Mínima de Seguridad Social”, la cual define a la seguridad social como un sistema que comprende una serie de medidas oficiales, cuya finalidad es proteger a la población, o a gran parte de ésta, contra consecuencias de los diversos riesgos sociales como la enfermedad, el desempleo, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, las cargas de familia, la vejez, la invalidez y el fallecimiento del sostén de la familia. Con esta declaración se impone con mayor fuerza la idea de que el Estado tiene una amplia responsabilidad con los individuos a través de la seguridad social, pues no sólo define a ésta como una serie de medidas o programas, sino que se le agrega el adjetivo “oficial”, evidentemente haciendo alusión al origen que deben observar dichos instrumentos.¹⁶

Después de la Segunda Guerra Mundial, con la consolidación del Estado Benefactor y sus principios, comenzaron a ser aplicados por los llamados países desarrollados un conjunto de mecanismos destinados a mejorar las condiciones de vida de la población, mediante la responsabilidad estatal de asegurar adecuados niveles de ocupación e ingresos salariales, sistemas de transferencias para la cobertura de contingencias que afectaban necesidades básicas de las personas, y proveer servicios sociales y ciertos bienes.

De esta forma, se consolidaron como principios rectores de la seguridad social, la obligatoriedad y la universalidad de las contribuciones y las prestaciones, así como la solidaridad fundadora de las operaciones de redistribución de la riqueza nacional. Además, junto a la expansión de los gastos de bienestar social y la institucionalización de las relaciones

¹⁶ Organización Internacional del Trabajo: www.ilo.org/spanish

entre el capital y el trabajo, en este periodo también destaca el activo papel del Estado en la gestión macroeconómica.

En septiembre de 1966, los países que participaron en la VIII Conferencia de Estados Americanos celebrada en Canadá adoptaron lo que se denomina “Declaración de Seguridad Social de las Américas”, la cual estableció que la seguridad social debía ser un instrumento de auténtica política social para garantizar un equilibrado desarrollo social y económico y una distribución equitativa de la renta nacional, por lo que también tenía funciones políticas y económicas al revalorizar los recursos humanos y el trabajo del individuo, que es la mayor riqueza de las naciones según la propia declaración. De nueva cuenta, se asigna al Estado una gran participación en el desarrollo social y humano mediante el establecimiento de mecanismos y herramientas de seguridad social que protegieran el trabajo de las personas. Además, “se concibió ya a la seguridad social como un eje conductor de la política social en general, también bajo la dirección del Estado.”¹⁷

De este modo, el carácter objetivo y solidario de los derechos reconocidos por la seguridad social, la hace distinta de otros sistemas de protección como la asistencia social; de ahí la principal justificación histórica de que el Estado sea el responsable de la conducción y manejo de una seguridad social que tenía como objetivo permear las estructuras que la estratificada y religiosa asistencia social dejaba de lado, ante un contexto de atraso y pobreza tanto en países desarrollados como subdesarrollados. Se necesitaba dar certidumbre no sólo a estas acciones que protegían la vida laboral de los trabajadores activos,

¹⁷ Solís y Villagómez, Op. cit., pág. 57.

sino también dar efectividad y certidumbre a cuestiones fundamentales como la salud y el ingreso, pero sobre todo, confianza y credibilidad en el Estado para generar un clima de paz y estabilidad política tan necesario.

Principios rectores de la seguridad social a nivel internacional

Haciendo un análisis de este amplio devenir histórico de la seguridad social, evidentemente como responsabilidad del aparato público, y también de las declaraciones internacionales que al respecto se han presentado, es posible identificar diversos principios o características generales que configuraron durante largo tiempo la seguridad social a nivel mundial. De entre esos parámetros pueden distinguirse los siguientes:

- La seguridad social es una responsabilidad pública, pues es una tarea de la colectividad donde deben confluir, por una parte, el Estado como representante y garante de los derechos sociales, y por otra, los individuos como beneficiarios de los procesos que contempla la seguridad social, tanto para recibir como para prestar el servicio.
- La seguridad social es una función pública a la vez que una función solidaria, pues la colectividad decide compartir sus riesgos y sus beneficios para garantizar la cobertura frente a las contingencias de la vida: los que siguen trabajando pueden atender a aquellos que están padeciendo de una enfermedad, y respecto a aquellos que fallecen, su familia recibe la cobertura de quienes siguen con plena capacidad productiva.

- La seguridad social implica una cobertura integral en materia de servicios médicos, no la estratificación por capacidad de pago: tiene derecho a la cobertura tanto el que cotiza con el salario mínimo como el que cotiza con el máximo permitido. Es decir, debe darse la misma cobertura cualquiera que sea el lugar donde se resida y cualquiera que sea el lugar donde se realice el riesgo. Este punto indica la importancia de la labor social del Estado, pues por la propia naturaleza de los mercados de seguros privados, se estratifican en términos de ingreso a la población para prestar sus servicios.

- Los esquemas de seguridad social tienen una profunda capacidad distribuidora, no sólo en la forma en que se reciben los ingresos, sino también en la manera en que se aplican. La importancia de este punto radica, una vez más, en el concepto de solidaridad colectiva, donde patrones, trabajadores y Estado aportan una parte de sus recursos para cubrir las contingencias que se presentan a lo largo de la vida productiva y laboral, sin discriminar la atención en forma alguna.

- La seguridad social denota un proceso gradualista, es decir, es progresiva, pues a medida en que avanza su consolidación y desarrollo, también crece su cobertura, aunque también debería acrecentarse su calidad. En general, el proceso gradualista de la seguridad social se inicia con su aplicación en lugares donde realmente pueden prestarse los servicios como las grandes áreas urbanas de alta concentración, y posteriormente se va extendiendo en una primera etapa a otras zonas urbanas que, debido al propio desarrollo generado, ya tengan capacidad de prestación de servicios; y finalmente, se llega a las zonas rurales cuyas características geográficas como poblacionales hacen que se requiera de un mayor desarrollo de la seguridad social para poder atender sus necesidades.

El éxito del “círculo virtuoso” posibilitado por estas características mencionadas y el propio Estado benefactor, otorgaba un consenso ideológico firme que trascendía las fronteras de los países y las afiliaciones políticas de los gobiernos, llegando a constituir el “sentido común” de la época. Sin embargo, hacia fines de los setenta, aparecieron los límites de la expansión económica y los signos claros de erosión de los elementos del modelo de desarrollo. Esa fue la oportunidad para la emergencia de múltiples y severos cuestionamientos al Estado benefactor.

Según Mario Paganini, el Estado benefactor tiene como deficiencia estructural la burocrática política de igualdad, que excluyó la responsabilidad de la sociedad en la atención de las necesidades y la búsqueda del bienestar, es decir, “resolvía los conflictos despojando a los afectados de toda su significativa injerencia en la definición de sus problemas, en la discusión de las soluciones y en la gestión de los servicios que procuraban satisfacer las necesidades”.¹⁸

De esta forma, los mecanismos implantados por el Estado benefactor resintieron una configuración centralizada, burocratizada, sectorizada y clientelar. Los actores protagónicos fueron por tanto el gobierno, las burocracias estatales y los partidos políticos, junto con las corporaciones empresariales y los sindicatos integrados. Se confundió así, las exigencias sociales con la adhesión político – partidista.

Por otro lado, el modo de regulación jurídica de la intervención estatal se orientaba hacia la compensación de daños y se alejaba de una prevención que operara sobre sus causas sociales, en otras palabras se daba la fórmula: “si hay contingencia, entonces hay prestación”.¹⁹

¹⁸ Paganini, Mario. “Las políticas de previsión y el Estado benefactor”, Op. cit., pág. 43.

¹⁹ Loc. cit.

Ante este panorama se presentan nuevos planteamientos económicos que prometen controlar la inflación, equilibrar las cuentas fiscales y reanimar la economía. Estos paradigmas postulan la hegemonía de las políticas gubernamentales en el desarrollo y siguiendo sus premisas, se lanzan los intentos más radicales para abandonar los postulados y objetivos del Estado benefactor.

Un eje de argumentación particular de esta lógica, es el que exige el retorno de las prestaciones sociales al ámbito del mercado en nombre de la libertad: la prestación de servicios sociales por el Estado priva de posibilidades de decidir sobre aspectos fundamentales y otorga a los gobernantes facultades impositivas arbitrarias. Se regresa a la tesis según la cual el contenido de la libertad encuentra su núcleo en la “libertad económica”, ejercida en el mercado por los sujetos “iguales”. Todos estos argumentos son los que ahora sustentan los proyectos de reforma a los esquemas tradicionales de seguridad social, e incluso introducen tendencias privatizadoras como las que ya se han puesto en marcha en los sistemas de pensiones.²⁰

Visión latinoamericana de la seguridad social

Centrándonos en el espacio latinoamericano, cabe señalar que con el derrumbe del Estado liberal oligárquico, el modelo político que predominó fue el de los Estados nacional – populistas. Este modo de la estatalidad se articula con el modo de acumulación basado en la industrialización sustitutiva de importaciones e implicaba una fuerte intervención estatal en lo que respecta a las condiciones generales de

²⁰ “Esta ola modernizadora refleja el momento actual por el que atraviesa la seguridad social y muy probablemente sea su tendencia en el corto y mediano plazo”. Fuente: Herce y Jimeno. Op. cit., pág. 354.

producción y a la infraestructura. En cambio, su presencia fue más débil en relación con los sistemas de cobertura de necesidades sociales, aunque debe reconocerse que es en esta época cuando se opera el principal desarrollo de las medidas de protección social, y los intentos de construir un Estado benefactor vernáculo, en especial en los países más desarrollados.²¹

La República de Chile, en 1925, fue la avanzada iberoamericana en cuanto a la incorporación de los lineamientos del modelo alemán e inglés de seguridad social, seguida de Brasil en 1933 y de Perú en 1936. El resultado de las políticas sociales se traducían en un importante consenso de este modelo entre los sectores populares.

Sin embargo, las confusiones entre estatalidad y espacio público, así como la vinculación entre cobertura de las necesidades y clientelismos político – partidistas, se dieron de manera más acentuada que en los países desarrollados. Los sistemas de seguridad social que se construyen tienen un mayor apego a los esquemas de seguros sociales que a la lógica de la seguridad social de la posguerra conocida en los países europeos. Los métodos de financiamiento no aparecieron vinculados con instrumentos fiscales de carácter progresivo, y adicionalmente la cobertura presentó una gran segmentación, beneficiando principalmente a los grupos con mayor capacidad de presión en el sector industrial y de servicios, pero con serias limitaciones para extenderse a la población rural y al amplio sector informal.

²¹ Es posible clasificar a los países latinoamericanos más representativos en tres categorías en función del inicio de sus esquemas de seguridad social: "precursores (1920 – 1930) Argentina, Brasil, Cuba, Chile y Paraguay; Intermedios (1930 – 1950) Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela; y tardíos (1950 – 1970) El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, y República Dominicana". Fuente: Herce y Jimeno, Op cit. pág. 194.

La inestabilidad financiera se agravó con la aguda crisis que en décadas posteriores sufre el modo de acumulación de industrialización sustitutiva, y con la carencia de adaptabilidad y capacidad para procesar las transformaciones en el contexto de funcionamiento. La evolución seguida por la organización económica y los cambios en la estratificación del poder durante las recién pasadas décadas, no correspondió a modificaciones en las reglas operativas de los sistemas de prestaciones sociales: al mismo tipo de arreglo institucional se le exigió mayor legitimación, logrando resultados completamente opuestos.

En la segunda mitad de los años setenta se comienza a gestar las primeras experiencias de políticas privatizadoras de gran alcance en Sudamérica, casi todas ellas de la mano de regímenes militares que desplazaron a los gobiernos democráticos. Fue el comienzo de un proceso de creciente difusión de nuevas ideologías en la región, cuyos resultados acentuaron las disparidades de los ingresos y debilitaron la capacidad reguladora de un Estado colonizado por grupos de capitales de altísima concentración.²²

De acuerdo con Mesa –Lago, “a partir del experimento de Chile se divulgó la conveniencia de estructurar los sistemas de previsión según la lógica del individualismo, con esquemas de capitalización y la afiliación obligatoria de los trabajadores a cierta compañía privada de fondos de pensiones”.²³ Sin embargo, el retroceso es notorio en cuanto a las asimetrías de recursos convalidados y alimentados, la segmentación en contra de la universalidad y las nuevas situaciones de injusticia que se convocaron.

²² “En 1982, con la crisis de la deuda, los acreedores externos se sumaron entre los actores que presionan de manera determinante la gestión estatal, por lo que recibieron nuevos impulsos las políticas de ajuste”. Fuente: Herce y Jimeno, Op cit. pág. 197.

²³ Mesa – Lago, Op cit., pág. 126.

Se observa en consecuencia que las condiciones políticas e institucionales en las que se desarrollaron las políticas sociales fueron duramente adversas. Paralelamente, el cuadro social que se presentaba exigía acciones decisivas e impostergables. Frente al panorama de los países desarrollados y la crisis del Estado benefactor, América Latina tenía una agenda de cuestiones muy propia: la pauperización generalizada y la extensión de la pobreza extrema, la desnutrición y el analfabetismo.

Es evidente que la especificidad de la realidad latinoamericana no admitía la aplicación mecánica y simplista del análisis y las propuestas pensados para las condiciones de los países desarrollados, defectos que no consideró ni la historia ni aún el momento actual. Resulta un tanto difícil atribuir las crisis de las economías latinoamericanas al Estado benefactor y proponer su abandono como salida, siendo que nunca existió algo en estos países que mereciera tal calificación, y la mayoría de la población ni siquiera se ha beneficiado con algún sistema que se le aproxime.

Luego de las experiencias seguidas por las distintas sociedades, hoy en día nuevas motivaciones guían la elaboración de programas y esquemas de seguridad social, pues ésta no escapa a la "modelación" que les imprimen, en los diversos países latinoamericanos, su tipo de inserción en la economía internacional, el nuevo paradigma tecnológico emergente, la integración regional, el modelo de acumulación, el desarrollo científico y tecnológico, la política de empleo, la distribución del ingreso y la corrección de desequilibrios.

Conclusión

Como puede analizarse, los regímenes de seguridad social siempre se han revisado y modificado regularmente, y esto es normal. Se han adaptado para tener en cuenta el desarrollo económico y demográfico; sin embargo, estos cambios han tenido una naturaleza no estructural, esto es, las medidas se han adoptado sólo para modificar los sistemas desde una óptica para reducir la carga y al mismo tiempo mejorar la validez financiera en el largo plazo. Por ejemplo, elevar la edad de retiro, aumentar el número de años de aportes para tener derecho a los beneficios y modificar la fórmula de ajuste de la prestación.

A principios de los ochenta, algunos expertos indicaron que estas soluciones eran sólo parciales y que se necesitaba una reforma profunda para enfrentar seriamente los problemas que padecían los esquemas de seguridad social, en forma compatible con las nuevas realidades económicas y políticas. Esto condujo, por ejemplo, a la adopción de reformas radicales respecto a los sistemas públicos de las pensiones nacionales en varios países a principios de los noventa.

Dada esa situación, y de acuerdo al análisis de la información presentada, puede concluirse que existen por lo menos seis grandes tendencias de orden general en el tema de la seguridad social que requieren una reflexión más detallada y de propuesta global:

1. La seguridad social se moverá en una economía cada vez más internacionalizada que modifica la relación empleo-salario, binomio básico en el desarrollo social. Estos cambios tienen en su base una revolución tecnológica que provoca alteraciones profundas en la gestión laboral.

2. Vinculado con lo anterior, la seguridad social tendrá que responder al surgimiento de la economía no formal, que según distintos indicadores representa hoy entre 30 y 40% de la población que trabaja.²⁴

3. Otro aspecto importante a tomar en cuenta son las estructuras familiares tradicionales, las cuales también habrán sufrido modificaciones (divorcios, madres solteras, uniones entre personas del mismo sexo, etc.), lo que plantea la necesidad de formular una nueva cobertura de beneficiarios.

4. Junto con estos cambios estructurales de corte económico, se encuentra el tema de la legislación laboral. Se vislumbra una necesaria modificación en el derecho del trabajo cuya disyuntiva será tomar como ejes rectores la protección de ciertos estándares laborales, o bien incorporar las nuevas realidades económicas de flexibilización que impone la competitividad internacional.

5. Se observará también una responsabilidad fundamental de la seguridad social para con los trabajadores migrantes; se impondrá una problemática creciente a los responsables de las políticas económicas y sociales, en particular en lo que respecta a la normativa bilateral o multilateral.

6. Se vislumbra también como tendencia el aumento de personas en edad jubilatoria y el decremento de la población económicamente activa, en otras palabras, nos enfrentaremos a escenarios donde estará mermada la necesaria mayoría que debe existir de esta última con respecto a aquella. Por tanto, el envejecimiento en cuestión no sólo tornará más

²⁴ Banco Mundial: www.worldbank.com.mx/spanish y Organización de Naciones Unidas: www.un.org/spanish

onerosos los esquemas de pensiones, sino también el costo de las prestaciones médicas propias de las patologías de la vejez.

Como se ha tratado de explicar a lo largo de estas líneas, la seguridad social constituye una de las más sensibles demandas y prioridades de la población del Estado, pero también debe serlo para el gobierno y la Administración pública, pues representa una de las más altas expresiones de justicia y equidad que una sociedad puede ofrecer a sus miembros, como reconocimiento a una vida de trabajo y ahorro.

La seguridad social no opera en el vacío; constituye una parte importante de las características sociales, demográficas, políticas y culturales de un país. Esto es ampliamente entendido y reconocido, no obstante, lo que es menos apreciado es que el estudio y el análisis, así como la crítica de las políticas y los programas de la seguridad social, siempre deben tomar en cuenta los éxitos y los fracasos de las políticas sociales y económicas.

La seguridad social no sólo debe ser absuelta del cargo de ser la causante del problema y de la crisis, sino que debe identificársele como una de las afectadas al impedirle la propia problemática económica su adecuada expansión y mejora en las coberturas. Es decir, no es causa del deterioro, sino más bien soporta las consecuencias.

De acuerdo con esta lógica, los países, sobre todo los llamados subdesarrollados o en vías de desarrollo, no deben frenar sus instituciones de seguridad social, pues constituyen una esperanza para ellos; es más, deben considerar que son su patrimonio. Cada sistema tiene frente a sí problemas distintos en magnitud, origen y detalles, por lo que la congruencia conduce a pensar que los asuntos deben resolverse

en cada país, sin menosprecio de los interesantes esfuerzos regionales y multinacionales que se realicen para abordar la problemática, pero las fórmulas habrán de buscarse en la causa interna.

Con frecuencia hay periodos en que aumentan las demandas de intervención del Estado en materia social, al tiempo en que disminuyen los medios reales de garantizarlas. No se necesita reconocer que toda prestación gratuita tiene un costo por financiar, que no se puede distribuir más allá de lo que se produce y que a la larga no es factible sostener tal aumento.

En suma, determinar qué tanta participación estatal debe existir en rubros como la salud, la educación, los esquemas de previsión y en general la seguridad social no es una empresa sencilla, toda vez que la misma ocasiona actitudes antagónicas, y cualquier alineamiento en torno de ellas afectará necesariamente el activo más valioso de toda nación: los seres humanos y su derecho integral a la vida.

Bibliografía

Acción de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. **Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social**. Secretaría General, México, Septiembre de 1982.

Arce Cano, Gustavo. **Los seguros sociales en México**. México, Fondo de Cultura Económica, 1944.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Editorial Porrúa, 2005.

Herce y Jimeno. **La reforma de las pensiones en el contexto internacional**. Madrid, Editorial FEDEA, 2001.

Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943 –1983, 40 años de historia. México, IMSS, Dirección General, 1981.

Instituto Mexicano del Seguro Social. **Aportaciones al debate. La Seguridad Social ante el Futuro**. México, IMSS, Coordinación General de Comunicación Social, 1995.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en **Agenda Laboral**. México, Editorial ISEF, 2005.

Ley del Seguro Social, en **Agenda Laboral**. México, Editorial ISEF, 2005.

Mesa – Lago, Carmelo (comp.). **La crisis de la seguridad social y la atención a la salud**. Lecturas de el Trimestre Económico, No. 58, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

Paganini, Mario. “Las políticas de previsión y el Estado benefactor”, en **La seguridad social en México**. Lecturas de El Trimestre Económico, No. 88, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Solis y Villagómez (comps). **La seguridad social en México**, Lecturas de El Trimestre Económico, No. 88, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Uvalle, Ricardo. “La gerencia social: una opción de gobierno abierto”, en revista **de Estudios Políticos, No. 4**. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Julio – Septiembre, 1994.

<http://www.ilo.org/public/spanish/> (Organización Internacional del Trabajo).

<http://www.worldbank.org/spanish> (Banco Mundial).

<http://www.un.org/spanish/> (Organización de Naciones Unidas).



**La responsabilidad pública en
la capacidad de gobierno y en
la medición de resultados**

Mauricio Gutiérrez Cortés*

Abstract

El artículo analiza cómo en la sociedad civil contemporánea y las instituciones abiertas, la capacidad de gobierno, entendida a partir de la elaboración y aplicación de las políticas públicas, debe tener como elemento confiable, la utilización del análisis cualitativo y cuantitativo para estructurar mejor los resultados que se obtienen en determinados periodos, identificando que el comportamiento de la gestión pública, se relaciona con decisiones, políticas, costos, ventajas y beneficiarios que se inscriben en la pluralidad democrática de los espacios públicos que responden a los ciudadanos activos e informados.

Palabras clave: administración pública, gobierno, medición, responsabilidad y resultados.

The article analyzes how in the contemporary civil society and the opened institutions, the capacity of government, understood from the elaboration and application of the public policies, it must have like reliable element, the use of the qualitative analysis and quantitative to structure better the results than they are obtained in certain periods, identifying that the behavior of the public management, is related to decisions, policies, costs, advantages and beneficiaries who register in the democratic plurality of the public spaces who respond to the active and informed citizens.

Key words: public administration, government, measurement, responsibility and results.

* Candidato a obtener el título de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Introducción

Uno de los problemas que se presentan en la evaluación de las capacidades de respuesta del gobierno es definir sus objetivos y la esfera de acción. Además definir cuál es el objetivo puntual de la acción de gobierno.

Al pensar en un primer momento en el gobierno se valora una imagen del aparato burocrático a partir del que funciona. Esto genera conflictos en tanto que la fuerza y el peso de la burocracia en términos de trámites y procedimientos es abrumadora que incluso, hace perder de vista que el buen gobierno "es el conjunto de prácticas políticas a través de las cuales se busca atemperar y ordenar los conflictos y las tensiones que constituyen la esencia misma de la historia, a fin de que éstos no desemboquen en una lucha de todos contra todos".¹ Esto implica de que manera se está comprometido de manera directa con la conducción eficaz de la sociedad, y que en esa misma línea, los procesos de gobernación destacan la responsabilidad de tomar decisiones y aplicar recursos públicos escasos, para desarrollar resultados que tiendan a favorecer el desarrollo de la vida pública.²

El presente artículo se inscribe en la lógica de la comprensión sobre el Estado, el Gobierno y la Administración Pública porque al conjugarse de manera fundamental con la sociedad, tienen carácter público y en esa medida la medición de los resultados abarca sus esferas de acción, vinculación y de responsabilidad.

¹ Hernández Chávez, Alicia. La tradición republicana del buen gobierno. México, El Colegio de México – FCE, 1993, p. 9.

² Uvalle Berrones, Ricardo. La responsabilidad política e institucional de la administración pública. México, IAPEM, 2003.

En el transcurso de las reflexiones se plantea de forma paralela una crítica acerca de la homogeneidad con la que son considerados los problemas públicos, su respuesta en términos de su medición por programas, y la posibilidad que las políticas en términos de corresponsabilidad con los ciudadanos, permitan la identificación de actores y el reconocimiento del disenso como norma en las sociedades plurales.

Una premisa fundamental es de que la capacidad de gobierno se mide por resultados, dado que es lo que la sociedad finalmente percibe en términos de servicios públicos y de políticas de distribución, redistribución, regulación y compensación; en este sentido los recursos públicos son escasos, y que el sentido y carácter que tiene la acción del gobierno y los bienes de la sociedad, son insuficientes para atender de igual manera a todos.

Ante un escenario así, el costo beneficio, el costo resultado y el costo oportunidad en la implementación de políticas y en el empleo de recursos públicos es un elemento importante a considerar. De acuerdo con Peters, las políticas públicas afectan directa o indirectamente a los ciudadanos en su vida cotidiana. El trabajo enfatiza la discusión acerca de los mecanismos de asignación que plantea Elster en función de una justicia local, que obliga a dirigir la atención hacia las consideraciones con las que el gobierno distribuye los bienes escasos que puede ofrecer y la necesidad de su optimización en la atención de los problemas.

También reconoce la importancia del énfasis en la comprensión de la lógica de organización del gobierno en términos de definición de su agenda, así como la movilización y asignación de recursos escasos. En ese mismo sentido, la medición de respuesta del gobierno en términos cuantitativos se refleja como una necesidad importante frente

a su ponderación en términos de eficiencia estructural, considerando la construcción de indicadores como una herramienta importante. La complejidad de los problemas públicos provoca que es indispensable dimensionar los ámbitos de acción de tal manera que evitemos caer en posiciones ideológicas extremas que desacrediten las posturas orientadas a entender al gobierno en la generación de los resultados.

De esta manera, es posible formular reflexiones que influyen en el debate sobre la posibilidad de incidir en la organización e institucionalidad del gobierno para que responda a sus fines, no sólo de manera operativa a través de servicios y programas, sino atendiendo a su responsabilidad pública referida en la construcción de la institucionalidad estatal. Ante esto, se vislumbra como reflexión final el gobierno por políticas y sus consideraciones en términos de aportación al debate público.

Carácter público del Estado, el Gobierno y la Administración pública

En un acercamiento inicial al concepto de Estado, éste puede ser concebido como la manera como se organizan las sociedades modernas para alcanzar o desarrollar su bienestar, ante la imposibilidad de lograrlo a partir de esfuerzos individuales, determinando el principio de organización elemental de los individuos en la búsqueda de la satisfacción de su interés, reconociendo el carácter privado y público del individuo en sociedad que, desde la postura de Locke, permite vislumbrar la fundación de un Estado sobre el respeto de los derechos del individuo.

El Estado moderno se entiende como la organización política y eficaz de la sociedad y como el centro del poder que favorece de manera razonable y racional el mejor desarrollo de la misma. “En este sentido el Estado moderno está sujeto al derecho positivo, a los controles interinstitucionales, a la división y colaboración de los poderes, al ámbito de la constitucionalidad republicana que se alimenta con la savia de la democracia moderna”.³ Es una institución indispensable para la sana convivencia de los opuestos y la institución más importante de las sociedades contemporáneas.

El Estado democrático de derecho surge de la organización política de la sociedad; “la autonomía relativa” de las dimensiones privada y pública de los individuos organizados en sociedad sólo puede mantenerse a partir del respeto por la ley.

El carácter público del Estado, del gobierno y de la administración proviene de la sociedad que es el espacio público por excelencia. Es la sociedad la que crea la institucionalidad intangible que llamamos Estado y la que elige al gobierno dotándolo de representatividad y legitimación pública. El Estado es una realidad física, política, institucional y material, no una entelequia.

Como forma de organización del poder, la sociedad es la que constituye e instituye al Estado de acuerdo con Castoriadis.⁴ De manera que es la institucionalidad de la sociedad, es decir, el conjunto de valores, reconocidos como válidos para la sana convivencia de los individuos; es al mismo tiempo un tipo de organización lo que configura su constitución

³ Uvalle Berrones, Ricardo. El Estado, la administración pública y las ciencias sociales, México, p. 501, 2002.

⁴ Castoriadis, Cornelius. Ciudadanos sin brújula, México, Ediciones Coyoacán, 2000.

en tanto que determina su naturaleza y la organización que se da a sí misma la sociedad a partir del marco constitutivo y normativo del Estado, para lograr los objetivos fundamentales como el orden, justicia, equidad y libertad desde la perspectiva de Wagner,⁵ porque son elementos indispensables en la conformación de un ambiente propicio para el desarrollo de las actividades individuales y colectivas.

En este sentido, podemos decir que “lo que al Estado concierne se relaciona con tareas que son inherentes a su naturaleza gubernamental y política como: administrar e impartir justicia, determinar y cobrar impuestos, conducir las relaciones exteriores, administrar la gobernación interna, elaborar , aprobar y ejecutar las leyes, impulsar la ciencia y la tecnología, regular los vínculos entre la capital y el trabajo, regular y proporcionar servicios educativos, cuidar el medio ambiente, formar capital humano, regular los mercado productivos, comerciales y financieros, definir los sistemas de incentivos y estímulos, definir las restricciones legales y reglamentarias, garantizar la salud pública, ejercer acciones de soberanía territorial, regular y controlar el valor de la moneda; en suma, tener a su cargo las políticas públicas que favorecen un ambiente de seguridad, certidumbre y coordinación que fortalezcan, a favor de la sociedad, su carácter público para ampliar la confianza que los ciudadanos tengan de él”.⁶

Respecto al gobierno puede entenderse como un conjunto de organizaciones e instituciones formales que están conformadas por un cuerpo de servidores públicos, que en distintos niveles operativos llevan a cabo planes, programas y proyectos que tienen por objetivo canalizar

⁵ Wagner, Meter. *Ciencias sociales y Estados modernos*. México, FCE, 1999, pp. 76.

⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. *Prólogo a León y Ramírez, Juan Carlos. La construcción de espacios públicos en la democracia*, IEEM, UAEM, México, 2004, pp.46.

las demandas y procesarlas para implementar medidas que permitan alcanzar el bien común.

La organización del gobierno se define a través de estructuras administrativas formales, establecidas en la Constitución y en los marcos normativos específicos dirigidas por funcionarios elegidos por los ciudadanos o designados. El gobierno es ante todo un conjunto de organizaciones formales que dotan de estructura y continuidad a las actividades estatales. De manera que la distinción entre la estructura del gobierno y otros tipos de organizaciones formales existentes en la sociedad es el centralismo político.⁷

El gobierno se valora por lo que es, así como por lo que hace, contemplado esto último en un primer momento en función de la materialización del bienestar que logra a través de los mecanismos con los que opera y que responde en tanto acción de manera fundamental a su responsabilidad pública, que proviene de su sentido mismo de operación y conformación, determinados por el carácter público de la sociedad que le da sentido y se convierte al mismo tiempo, en su objetivo y espacio de acción.

Gobernar comprende en un sentido estricto la aplicación de leyes, la movilización del dinero, así como la administración de esos recursos en resultados a través de diferentes mecanismos operativos. De esta manera, las organizaciones gubernamentales efectúan en esencia tres funciones:

⁷ Bobbio, Norberto y Meteucci, Incola. Diccionario de política, México, Siglo XXI, 1991, pp. 712.

1. Movilizar recursos que son extraídos de la sociedad para destinarlos a tareas de naturaleza colectiva.
2. Combinar recursos con programas públicos.
3. Producir de resultados de los programas. Mediante la entrega de bienes y servicios a los ciudadanos, por lo cual se trata de beneficiar con los bienes y servicios a los ciudadanos de las sociedades contemporáneas.

En ese mismo sentido, es posible destacar cinco elementos que conforman un modelo de gobierno contemporáneo,⁸ cuya conexión pone de relieve su interconexión e interdependencia en la materialización de sus objetivos:⁹

1. **Leyes.** El gobierno requiere de las leyes para autorizar las actividades que constituyen sus planes, programas y proyectos. Limitan la discreción de los políticos de elección popular, así como la de los miembros del cuerpo burocrático.
2. **Ingresos públicos.** Se clasifican bajo rubros que hacen referencia a los medios para obtener el dinero: impuestos sobre las ganancias de las ventas y el valor agregado; también los impuestos al consumo, mismos que se registran en un fondo común denominado hacienda pública de

⁸ Rose, Richard. El gran gobierno, México, CNCPyAP-FCE. México, 1999, pp. 35.

⁹ De manera que por ejemplo, para que los programas puedan desarrollarse, es necesario que se incrementen los ingresos percibidos y movilizados por el gobierno. Si aumentan los ingresos fiscales a la vez que se incrementa el crecimiento económico, se dispondrá de mayores recursos para financiar por ejemplo más empleados, más leyes y el mejoramiento del servicio, profesionalización y expansión de la cobertura de los programas a la par de su eficiencia, eficacia y efectividad en las propiedades distintivas de cada elemento que afecten su medición y ritmo de cambio.

la que depende el financiamiento de las políticas de gasto, inversión y crédito, así como la elaboración de los presupuestos.

3. Los empleados públicos que conforman el cuerpo burocrático a partir del cual se realizan las acciones de gobierno.

4. Las organizaciones que hacen posible promulgar leyes, pagar impuestos y articular los planes institucionales. El gobierno no es una sola organización, sino un complejo de ellas. Algunas son fundamentales y autorizadas por la propia Constitución como los Parlamentos, los Tribunales y el Poder Ejecutivo, mientras que otros pueden ser abolidos por medio de un decreto, estatuto, enmienda, o bien, en el gobierno central existen divisiones funcionales en cada uno de los ministerios o secretarías que lo conforman, mismos que se subdividen a su vez en diversas agencias u oficinas de operación.

5. Los programas que son medio importante para dar cumplimiento a las acciones públicas encaminadas a la atención de problemas la satisfacción de resultados y mejorar las condiciones de la calidad de vida.

Por tanto, los gobiernos son organizaciones públicas que reciben demandas, resuelven problemas y deciden cómo distribuir los recursos escasos. Por ello, gobernar significa dirigir y coordinar los esfuerzos públicos y privados hacia metas de propósito público. Significa estimular y regular la vida social y económica para que la sociedad sea más productiva y próspera. Significa definición política para articular proyectos públicos. Construir consensos sin soslayar los disensos, así como incorporar las energías individuales y públicas a las tareas de interés general.

El proceso de gobernar es incesante. Sus partes son importantes en todo momento. Las partes están vinculadas inevitablemente. Los recursos no se movilizan en el vacío, se requieren para materializar el bienestar.

Los resultados de las acciones de gobierno no desaparecen, tienen un impacto sobre la sociedad, que a su vez afecta el futuro de los recursos. Por lo que es de vital importancia la mecánica de la hechura en las políticas públicas, en función de su precisión, proyección, planeación y evaluación.

En relación a la Administración pública, puede entenderse como el gobierno en acción, o sea, como la actividad externa del Estado en la sociedad¹⁰ que también puede traducirse como la actividad organizada del Estado en la sociedad. De manera que de acuerdo con Peters, se puede afirmar que en lo esencial, la Administración pública puede describirse del modo siguiente:

1. Como un proceso de aplicación de reglas; es decir, el proceso mediante el cual las reglas generales se convierten en decisiones específicas para casos individuales.
2. Como estructuras cuya función primordial es desempeñar las funciones descritas en el primer punto.¹¹

La administración pública comprende las actividades del gobierno que desarrollan los poderes de mando y decisión, así como aquellos que son de inmediato auxilio para el ejercicio del gobierno mismo. Es el

¹⁰ Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea. México, IAPEM-UAEM, 1998, pp. 215.

¹¹ Guy Peters, G. La política de la burocracia, México, CNCPYAP y FCE, 1999, p. 68.

medio para dirigir la sociedad, por ella se articulan proyectos de vida, se impulsa la vida económica, se proporcionan servicios públicos, se protege la vida en sociedad y se definen políticas de desarrollo y bienestar. Es el gran medio que le permite al Estado, mediante acciones de gobierno, gobernar mejor a la sociedad.

Por lo cual, “lo público de la administración pública implica que sea accesible a todos los ciudadanos por igual y que las organizaciones civiles se conviertan en agentes dinámicos al unir esfuerzos y recursos con la propia administración pública para llevar a cabo la atención de los problemas que son de carácter común”.¹²

La Administración pública constituye en ese sentido más que la prestación de servicios públicos, aunque de manera determinante constituyen uno de los elementos más importantes que tiene a su cargo, pues comprende el espacio más cercano en su relación con la sociedad, dado que es el medio a través del cual la sociedad pondera las acciones y los resultados del gobierno en tanto su posibilidad de acceso, así como por su impacto en la vida cotidiana. Es pues, un elemento central en la manera en como la sociedad pondera los resultados del gobierno.

“Los programas públicos, (son en ese sentido) al igual que los servicios públicos, los medios que la administración pública utiliza para relacionarse con las necesidades y demandas colectivas estableciendo un principio de orden para diseñar e implementar la que a la autoridad le corresponden”.¹³

¹² Uvalle Berrones, Ricardo. La responsabilidad política e institucional de la administración pública. México, UAEM, pp. 111.

¹³ Uvalle, Berrones, Op. cit., pp. 115.

La sociedad encuentra en estos dos momentos los elementos de ponderación de la capacidad de acción del gobierno, así como la efectividad y eficacia con las que la administración pública es capaz de operar en la materialización del bienestar y en el cumplimiento de las responsabilidades públicas del gobierno y el Estado.

Capacidad de gobierno y medición de resultados

La capacidad como sustantivo refiere por un lado competencia y suficiencia para realizar algo, es decir, que reúne condiciones de méritos y habilidades propias de una actividad que le permiten su realización de manera acorde con la dinámica de comportamiento de la acción; por otro lado, refiere también a un cierto costo de oportunidad en la confluencia de situaciones favorables para llevar a cabo una acción en particular que emerge como posibilidad ante ese escenario; y finalmente, en una acepción jurídica, lleva a considerar una cierta aptitud o suficiencia para ser titular de derechos y deberes o ejercer una función pública.

La capacidad del gobierno se entiende a partir de la conjugación que explican estas consideraciones. El gobierno tiene el monopolio sobre la elaboración de leyes, analizadas un sentido liberal¹⁴ que refiere a las principales pautas de convivencia con principios y valores reconocidos por la sociedad como aquellas que tienen por objetivo regir el comportamiento y regular el conflicto entre las personas y grupos.

¹⁴ De acuerdo con John Locke, la las leyes civiles son en esencia restricciones de la libertad, de manera que la protección misma de la libertad se constituye en su propósito. De manera que "solo donde hay ley es posible la libertad, en la medida en que nadie se somete a la voluntad arbitraria del otro" Segundo tratado del gobierno: un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil. México, FCE, 1995.

Nos referimos a las capacidades para materializar objetivos de acuerdo a competencias, funciones, atribuciones y sobre todo a los mecanismos para operacionalizar acciones y en esa misma lógica, el costo de oportunidad que implica la asignación de los recursos públicos a una situación en particular.

La acción de gobierno implica el compromiso de recursos con la atención de problemas públicos. El gobierno no actúa en el vacío ni de manera discrecional. Parte de manera fundamental de la atención a los diversos problemas que emanan de la convivencia de los hombres en sociedad.

La lógica de la acción gubernamental se entiende a partir de la creación, instrumentación y evaluación de políticas, planes, programas, proyectos y actividades institucionales mediante los cuales se destinan recursos humanos, financieros y materiales a la atención de una cierta problemática.¹⁵

La intención no es su solución terminal, sino aminorar los impactos o costos negativos, equilibrar los impactos, redistribuir recursos o bien de compensar las desigualdades generadas por la dinámica de interrelación

¹⁵ Aguilar Villanueva es claro al respecto, no todos los problemas son incorporados a la agenda de gobierno. En la sociedad hay un sinnúmero de situaciones que generan algún tipo de conflicto entre las personas o entre grupos, inclusive de estos con el gobierno, sin que por ello sean objeto de inclusión en la agenda. Lo cual no quiere decir que se dejen sin atención, sino que en un primer momento refiere que se busque su solución a través de los canales institucionales apropiados que refieren de manera fundamental su atención por medios procedimentales, que en un cierto sentido tienen la intención precisamente de filtrar estos problemas. De otra manera, de acuerdo con Cobb y Elder, el Gobierno se vería inundado de peticiones que terminarían por hacer imposible su propio manejo y para los cuales los recursos serían siempre insuficientes.

entre los individuos con el mercado¹⁶ o bien en función de su capacidad de ingreso a los mecanismos de asignación de los bienes o servicios públicos.¹⁷

La acción efectiva de gobierno tiene como objetivo fundamental la institucionalización del conflicto y las diferencias. Si aludimos al Estado moderno, nos referimos de manera fundamental a sociedades plurales y diversas; esto hace más arduo el cumplimiento de los objetivos del gobierno, así como la ponderación de sus resultados. En ese sentido, el gobierno deberá ser capaz de crear los mecanismos que le permitan cumplir sus objetivos en un escenario en el que conviven la democracia, el mercado, la legalidad y la igualdad.

Se puede considerar que la capacidad del gobierno tiene un punto de referencia fundamental en la construcción de la agenda institucional entendida como "el conjunto de problemas, demandas y cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como

¹⁶ En ese sentido, la relación del mercado con el Estado es fundamental. La intervención del Estado en la regulación de las reglas del mercado o finalmente dejar libres las fueras del mismo a fin de que se autorregulen como en algún momento Adam Smith proyectó que podría presentarse con la teoría de la mano invisible. Lo cierto es que hoy parece ser evidente la necesidad de que el Estado asuma un papel de regulador en los conflictos de intereses de privados a través de políticas regulatorias y compensatorias de las desigualdades que son intrínsecas a la dinámica del mercado. En sociedades plurales el dilema pareciera ser entre equilibrar estas desigualdades entre iguales en términos de lo que la ley supone, respetando la diversidad propia de la pluralidad y propiciando al mismo tiempo la exaltación de las potencialidades que ello tiene consigo en términos de corresponsabilidad. Ene ese sentido la democracia, vista desde su sentido instrumental aparece hasta ahora como la mejor forma de gobierno para dirimir e institucionalizar el conflicto que este dilema trae consigo.

¹⁷ De acuerdo con Lowi las políticas que instrumenta el gobierno tienen un carácter regulatorio, distributivo, redistributivo o compensatorio con respecto a la asignación de bienes y servicios así como de recursos.

objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que se han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar”.¹⁸ Considerada a partir de una diferenciación fundamental existe la agenda sistémica por un lado, y la agenda institucional por el otro.

La agenda sistémica o constitucional está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que tienen jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente.

Por otra parte, la agenda institucional o gubernamental es el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental a nivel local, estatal o nacional, constituirá una agenda institucional.

De esta manera, es posible reflexionar sobre los temas de interés en el Estado, entendido como sistema de programas y políticas relacionadas con las áreas de la salud, la vivienda, la pobreza. En cierto sentido, la referencia fundamental de la propia Constitución por parte de la sociedad como salvaguarda de esos valores e intereses que conforman el objetivo mismo del Estado, lo reconoce como la Institución que procura seguridad y cobra impuestos a través de la capacidad y monopolio que tiene.

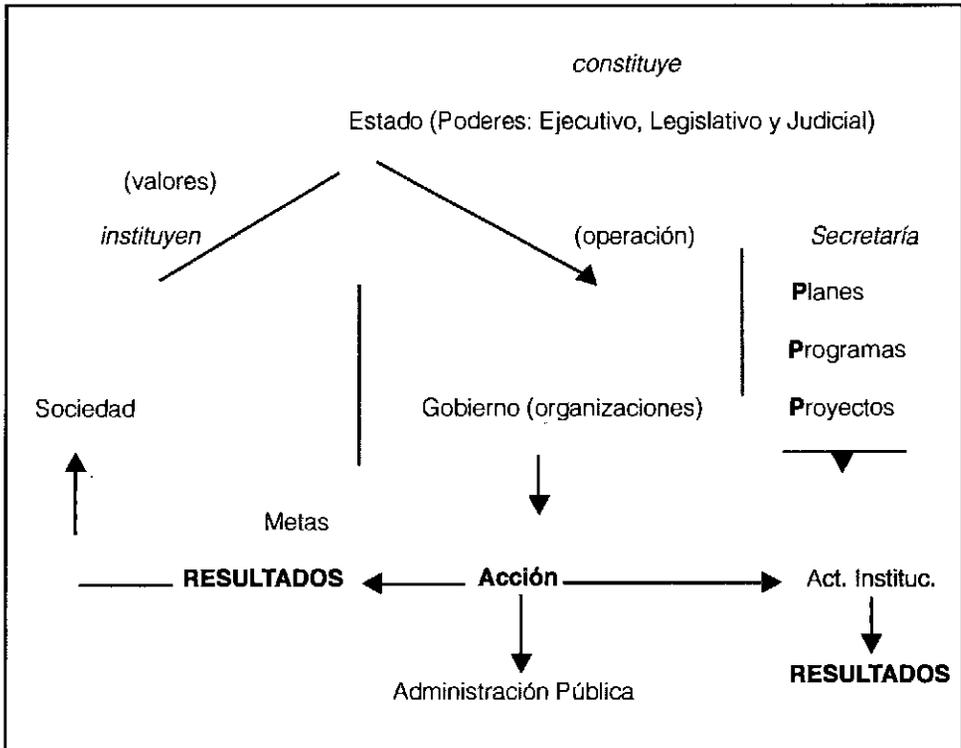
¹⁸ Aguilar Villanueva. Luis. Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Miguel Angel Porrúa, 1993.

El nivel operativo¹⁹ de los temas y compromisos analizados en su dimensión operativa, se traducen en programas, proyectos, políticas y objetivos que miden su cumplimiento a partir de metas y acciones institucionales, integrados en las diversas organizaciones que conforman el gobierno, ideados con la lógica de atender esas cuestiones y ordenadas en Secretarías o Ministerios, que a su vez se ordenan jerárquicamente en subsecretarías, direcciones generales, direcciones de área, subdirecciones, áreas, departamentos y oficinas. Con un sentido práctico e instrumental que tienen como parámetro de acción Programas Operativos Anuales por dependencia que coinciden con un documento maestro de planeación que engloba los objetivos y metas generales de un periodo anual regularmente, propuesto por el Poder Ejecutivo.

Así, los programas sectoriales, trazan las pautas generales de acción con las que la Administración pública atenderá las principales cuestiones de interés del Estado, de acuerdo a las capacidades operativas que le permiten y la interpretación que haga de esas mismas cuestiones el Ejecutivo, mismas que pueden explicarse del modo siguiente:

¹⁹ La pobreza entendida en una de sus vertientes como la ausencia de recursos provocada por el desempleo; el desempleo entendido como la ausencia de espacios en los cuales los individuos dotados con ciertas capacidades y con ciertas habilidades para realizar una labor o proporcionar un servicio; la ausencia de esos espacios dada la falta de recursos para invertir en un cierto sector productivo; y/o paralelamente en una falta de comunión entre la demanda de servicios especializados y recursos humanos con capacidades diferentes o por debajo de lo necesarios, etc. Que son especificados en planes, programas, proyectos y políticas para darle una atención por parte del gobierno, destinando recursos para ello.

FIGURA 1. Esquema de referencia a la lógica de acción del gobierno.



La capacidad de gobierno en un sentido estrictamente instrumental se entiende a partir de ésta lógica de operación y la manera en que a partir de ello se obtienen resultados. La capacidad del gobierno en tanto su competencia y la suficiencia de sus recursos para atender los problemas públicos, es decir, que como sujeto reúne los méritos y las habilidades propias de la actividad gubernamental en relación con la sociedad y los cometidos del Estado, que le permiten su realización de manera acorde con las necesidades de la sociedad.

Desde esta perspectiva, se ciñe al cumplimiento de las metas establecidas por cada sector, secretaría y demás áreas funcionales y operativas del gobierno, a través de las cuales se atienden y da solución a los problemas públicos contemplados en la agenda pública del gobierno; a partir de cualquiera de los tres modelos de acción del mismo: política racional, proceso organizacional y política burocrática.²⁰

La unidad básica de ponderación es la más importante y desde ella se explica de forma más recurrente la acción del gobierno en un punto central: el cumplimiento de las metas establecidas en los programas. Esta es una medida funcional dadas las múltiples vertientes de acción gubernamental que se tiene en estricto sentido a la lógica de la planeación estratégica.

El plan define el parámetro de la acción colectiva, marcando los límites dentro de los cuales se pueden mover la libre iniciativa de los ciudadanos y tomará la forma de regulaciones generales, incentivos selectivos y políticas macroeconómicas, reglas del juego, apuestas para entrar a jugar de acuerdo a reglas que sancionan infracciones o estimulan con incentivos.²¹

La medición de resultados a través del cumplimiento de actividades y el logro de metas proyectadas en los Planes sectoriales de dependencias y unidades administrativas, pueden llevar a visiones parciales del cumplimiento de los resultados por parte del gobierno.

²⁰ Allison, Graham. "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos", en Aguilar Villanueva Luis. El estudio de las políticas, México, Miguel Angel Porrúa, 1992.

²¹ Aguilar Villanueva, Luis, Op. cit. 1992, p. 27-28.

Es decir, si regresamos al esquema anterior, es posible dar cuenta de una relación delicada en términos de resultados. A partir del supuesto de que el gobierno traduce de manera operativa los valores que instituyen al Estado, y que ese sentido dan origen a su organización, que a su vez está fundamentada en la normatividad correspondiente que le da sentido e institucionalidad a su acción, pudiera dejarse de lado la estrecha relación que tiene la acción de gobierno con la búsqueda del bienestar de la sociedad.

Al poner el acento en el cumplimiento de metas, se ofrece un parámetro de medición de resultados dirigido al cumplimiento de planes, programas y proyectos que, conjugados, cumplen con las metas determinadas en los planes estratégicos.

Sin embargo, bajo estas consideraciones el gobierno se convierte en juez y parte de la ponderación; pues si bien es cierto que un gobierno democrático se encuentra abierto por principio a las necesidades y demandas de la sociedad y establece canales de comunicación para darles cauce institucional al mismo tiempo que la propia sociedad se organiza para cumplir, la ponderación de la capacidad del gobierno se encuentra ceñida al cumplimiento de los planes que él proyecta y a la medición de resultados se pondera por el cumplimiento de metas.

La capacidad de gobierno, si bien es cierto que se mide en función de los resultados que ofrece en materia de programas y servicios, deja abierta la posibilidad en cuanto las consideraciones en materia de la percepción acerca de lo que a resultados se debe comprender y por tanto, hace complejo el proceso de medición y ponderación, no sólo en el sentido de elegir el instrumento de medición, sino porque esa elección

parte de una percepción particular acerca de lo que se pretende medir; es decir, la administración pública, sus objetivos y responsabilidades.

Sin considerar por el momento un nivel de análisis más allá del operativo, nos enfrentamos al dilema de encontrar una herramienta que permita la identificación y medición de resultados por su impacto en la vida de los individuos que constituyen la sociedad, partiendo de otro supuesto, que los resultados producto de las acciones de gobierno se ponderan a través de la conjugación de sus impactos.

En ese sentido, la medición desde la construcción de indicadores presenta una ventaja adicional con respecto a la discusión anterior, en el sentido de que permite vincular diversas fuentes de información cuantitativa, traducida en indicadores a partir de un análisis cualitativo de la misma. La construcción de indicadores presenta problemas adicionales en tanto refiere la necesidad de análisis y manejo cuantitativo de la información; sin embargo, es posible destacar algunos de los propios indicadores de la acción gubernamental a saber:

- Capacidad para recaudar de impuestos. Es la capacidad operativa, funcional y política para mantener una base fiscal que permita la obtención de recursos necesarios vía impuestos para financiar la operación del gobierno. Como unidad básica se tiene que el costo de la recaudación sea superior o equiparable a los costos operativos y de distribución:

- El porcentaje o grado de cumplimiento de las metas programadas por periodo específico de tiempo.

- La ampliación y/o mejoramiento de la cobertura de los servicios públicos básicos de salud, vivienda, urbanización, educación y seguridad, medido en términos de asignación de recursos por sector e insumos adquiridos con ellos.
- El costo de las transacciones operativas del gobierno en términos de estructura burocrática.
- El impacto de las políticas instrumentadas por el gobierno en función de su incidencia en los problemas específicos que atienden a nivel de servicios federal, estatal y municipal.
- La calidad en el servicio de atención al público y capacidad de procesamiento y canalización de demandas ciudadanas a las instancias correspondientes.
- Los niveles de seguridad pública entendidos a partir de indicadores en la incidencia de delitos específicos como: asalto (transeúntes, automóviles, casa habitación, empresas, asalto a mano armada, violación, ataque con arma blanca, asesinatos, secuestro).
- La estabilidad en el gobierno entendido a partir de la capacidad operativa para generar políticas y leyes.

El gran reto de la construcción de indicadores e índices, es que tienen que ser operativos en términos del análisis de variables y de bases de datos interrelacionadas. Un ejemplo de esta herramienta lo encontramos en la construcción del índice global de desempeño (IGD) de Ibarra

Salazar,²² que clasifica los indicadores en cuatro áreas: fiscal, financiera, administrativa y provisión de servicio. A su vez, el área fiscal se divide en tres grupos de indicadores: capacidad fiscal, esfuerzo fiscal y resultado fiscal. El área financiera se dividió en indicadores relacionados con el endeudamiento, dependencia financiera y la capacidad de operación de los gobiernos. Por último, el área de provisión de servicios se dividió en indicadores de infraestructura material y humana, y en cobertura de servicios”,²³ que se describe en el cuadro 1.

En el ejemplo referido, Ibarra Salazar (et al.) miden el desempeño gubernamental para cada estado a través del IGD, el cual es una suma ponderada de los índices de desempeño en las cuatro áreas contempladas: fiscal, financiera, administrativa y provisión de servicios. Esto es:

$$\text{IGD } j = \alpha_1 \text{ IDF } j + \alpha_2 \text{ IDFI } j + \alpha_3 \text{ IDA } j + \alpha_4 \text{ IDS } j,$$

Donde IGD *j* es el índice global de desempeño del estado *j*, IDF *j* es el índice de desempeño fiscal del estado *j*, IDFI *j* es el índice de desempeño financiero del estado *j*, IDA *j* es el índice de desempeño administrativo del estado *j*, e IDS *j* es el índice de desempeño en la provisión de servicios del estado *j*.

²² Ibarra Salazar, Jorge, Sandoval Musi, Alfredo y Sotres Cervantes, Lidia. Desempeño de los gobiernos estatales mexicanos, Monterrey, México, EGADE del ITESM, 2001, Referido por Ibarra Salazar, Jorge, Sandoval Musi, Alfredo y Sotres Cervantes, Lidia en “Variables que explican el desempeño de los gobiernos estatales mexicanos”, Revista Gestión y Política Pública, México, CIDE, volumen XIV, número 1, primer semestre de 2005, pp. 169- 196.

²³ Ibarra Salazar, Jorge, Sandoval Musi, Alfredo y Sotres Cervantes, Lidia en “Variables que explican el desempeño de los gobiernos estatales mexicanos”, Revista Gestión y Política Pública, México, CIDE, volumen XIV, número 1, primer semestre de 2005, p. 171.

Los parámetros a_1 , a_2 , a_3 y a_4 , tales que $a_1 + a_2 + a_3 + a_4 = 1$, representan el peso de cada uno de los índices de área en el IGD. De manera que los ponderadores se obtuvieron aplicando la técnica estadística de componentes principales a los índices fiscal, financiero, administrativo y de provisión de servicios (mientras que) los índices de área (IDF, IDFI, IDS) se obtuvieron como promedios ponderados de los índices correspondientes a los grupos que los integran".²⁴

En el caso del desarrollo de este modelo se encuentra estimado con mínimos cuadrados ordinarios en un modelo lineal y dos técnicas probabilísticas (ordered probit y ordered logit) para estimar con datos ordenados a través de un modelo probabilística, por lo que huelga decir que el manejo de indicadores refiere la necesidad del empleo de técnicas estadísticas avanzadas y econométricas para ser eficaz en su manejo.

²⁴ Ibidem, p. 177.

CUADRO 1. Indicadores empleados en la construcción del índice global de desempeño (IGD).

| Área fiscal | Indicador | Año | Fuente |
|------------------|---|------|---|
| Capacidad fiscal | 1. PIB estatal per per. | 1997 | INEGI (1999) Sistema de cuentas nacionales de México. Producto interno bruto por entidad federativa, 1993-1997, México. |
| | 2. Recaudación de impuestos estatales per cápita/promedio estatal de impuestos estatales per cápita. | 1997 | INEGI (1996), Censo de población y vivienda 1995, México. |
| | 3. Recaudación de ISAN por automóvil vendido en el estado/recaudación de ISAN por automóvil vendido promedio entre los estados. | 1997 | INEGI (1999), Finanzas públicas estatales y municipales de México 1994-1997, México. INEGI (1996), Censo de población y vivienda 1995, México. INEGI (1999), El ingreso y el gasto público en México, edición 1998, México. INEGI (1998), Anuario estadístico de los estados mexicanos, edición 1998, México. |
| Esfuerzo fiscal | 5. Ingresos por impuestos/PIB estatal. | 1997 | INEGI (1999), Finanzas públicas estatales y municipales de México 1994-1997, México. |
| | 6. Ingresos por incentivos económicos/participaciones federales. | 1997 | INEGI (1999), Sistema de cuentas nacionales de México. PIB por entidad federativa, 1993-1997, México. |
| | 7. Tasa de impuesto sobre nominal/ tasa promedio de los estados. | 1997 | INEGI (1999), El ingreso y el gasto público en México, edición 1998, México. |
| | 8. Tasa de impuesto sobre hospedaje/ tasa promedio de los estados. | 1997 | INEGI (1999), Finanzas públicas estatales y municipales de México 1994-1997, México. INDETEC (1997), "Elementos del impuestos sobre nóminas", revista Inditec, México, núm. 107. |
| Resultado fiscal | 9. Si el estado ejerce la potestad de impuesto estatal sobre tenencia de vehículos. | 1997 | INDETEC (1997), "Elementos del impuestos sobre hospedaje establecidos en las entidades federativas", revista Inditec, México, núm. 104. |
| | 10. Ingresos efectivos ordinarios per cápita. | 1997 | INDETEC (1997), "Impuestos vigentes en las entidades federativas y Distrito Federal contemplados en las leyes de ingresos para 1997", Revista Inditec, México, núm. 105. INEGI (1999), Finanzas públicas estatales y municipales de México 1994-1997, México. INEGI (1996), censo de población y vivienda 1995, México. |

(continúa)

| Área fiscal | Indicador | Año | Fuente |
|------------------|---|------|---|
| Resultado fiscal | 11. Ingresos estatales per cápita. | 1997 | INEGI (1999), Finanzas públicas estatales y municipales de México 1994-1997, México. |
| | 12. Ingreso estatal/ingresos efectivos ordinarios-egresos efectivos ordinarios). | 1997 | INEGI (1999), conteo de población y vivienda 1995, México. |
| | 13. Resultado fiscal (ingresos efectivos ordinarios-egresos efectivos ordinarios). | 1997 | INEGI (1999), Finanzas públicas estatales y municipales de México 1994-1997, México. |
| | 14. Resultado fiscal/ingresos efectivos ordinarios. | 1997 | INEGI (1999), Finanzas públicas estatales y municipales de México 1994-1997, México. |
| | 15. Monto de intereses de deuda más gasto en servicios personales/ingreso estatal disponible. | 1997 | SHCP (1998), Situación financiera de las entidades federativas, 1989-1997, México. |
| | 16. Intereses de la deuda directa/ingreso neto estatal discrecional. | 1997 | INEGI (1999), Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997, México. SHCP (1998), Situación financiera de las entidades federativas, 1989-1997, México. |
| Endeudamiento | 17. Saldo de deuda total/ingreso estatal disponible. | 1997 | SHCP (1998), Situación financiera de las entidades federativas, 1989-1997, México. |
| | 18. Deuda pública directa/ ingresos efectivos ordinarios. | 1997 | SHCP (1998), Situación financiera de las entidades federativas, 1989-1997, México. INEGI (1999), Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997, México. |
| Dependencia | 19. Deuda pública directa/participaciones federales. | 1997 | SHCP (1998), Situación financiera de las entidades federativas, 1989-1997, México. |
| | 20. participaciones federales/ingresos efectivos ordinarios. | 1997 | INEGI (1999), Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997, México. |
| | 21. Participaciones netas estatales/ingreso estatal. | 1997 | INEGI (1999), Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997, México. |
| | 22. Ingresos ajenos/ingresos totales. | 1997 | INEGI (1999), Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997, México. |

(continúa)

| Área fiscal | Indicador | Año | Fuente |
|------------------------|---|------------|--|
| Dependencia | 23. Ingresos estatales/gasto administrativo. | 1997 | INEGI (1999), Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997, México. |
| | 24. Gasto corriente/participaciones netas estatales. | 1997 | SHCP (1998), Situación financiera de las entidades federativas, 1989-1997, México. |
| | 25. Balance financiero/ingresos totales. | 1997 | SHCP (1998), Situación financiera de las entidades federativas, 1989-1997, México. |
| | 26. Egresos efectivos ordinarios/egresos de operación. | 1997 | INEGI (1999), Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997, México, p |
| | 27. Gastos administrativos más transferencias netas/ingreso neto estatal. | 1997 | INEGI (1999), Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997, México. |
| | 28. Ingreso de operación/egresos de operación. | 1997 | INEGI (1999), Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997, México. |
| | 29. Ingresos efectivos ordinarios/ingresos totales. | 1997 | INEGI (1999), Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997, México. |
| Capacidad de operación | 30. Gasto de inversión/ingreso estatal disponible. | 1997 | SHCP (1998), Situación financiera de las entidades federativas, 1989-1997, México. |
| | 31. Gastos administrativos per cápita. | 1997 | INEGI (1999), Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997, México. |
| | 32. Gastos administrativos/gastos totales. | 1997 | INEGI (1996), Censo de población y vivienda, 1995, México. |
| | 33. Servicios personales/ingreso estatal disponible. | 1997 | SHCP (1999), Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997, México. |
| | 34. Gestión administrativa. | 1997 | SHCP (1998), Situación financiera de las entidades federativas, 1989-1997, México. |
| | 35. Gestión regulatoria. | 1997 | Consejo coordinador empresarial (1999), Estudio comparativo de la calidad del marco regulatorio de los estados de la República Mexicana en http://www.cce.org.mx/publicaciones/marco-regula.htm , México. |
| | | | Consejo coordinador empresarial (1999), Estudio comparativo de la calidad del marco regulatorio de los estados de la República Mexicana en http://www.cce.org.mx/publicaciones/marco-regula.htm , México. |

(continúa)

| Área fiscal | Indicador | Año | Fuente |
|-----------------|--|------|---|
| Infraestructura | 36. Personal ocupado en las instituciones del sector salud por cada mil habitantes. | 1997 | INEGI, (1998), Anuario estadístico de los estados unidos mexicanos, edición 1998, México. |
| | 37. Número de unidades médicas por cada diez mil habitantes. | 1997 | INEGI, (1998), Anuario estadístico de los estados unidos mexicanos, edición 1998, México. |
| | 38. Personal docente del sector educativo por cada cien alumnos inscritos. | 1997 | INEGI, (1998), Anuario estadístico de los estados unidos mexicanos, edición 1998, México. |
| | 39. Número de escuelas por cada mil alumnos inscritos. | 1997 | INEGI, (1998), Anuario estadístico de los estados unidos mexicanos, edición 1998, México. |
| Cobertura | 40. Número de bibliotecas públicas por cada cien mil habitantes. | 1997 | INEGI, (1998), Anuario estadístico de los estados unidos mexicanos, edición 1998, México. |
| | 41. Número de agencias del ministerio público, por cada cien mil habitantes. | 1997 | INEGI, (1998), Anuario estadístico de los estados unidos mexicanos, edición 1998, México. |
| | 42. Número de consultas por habitante. | 1997 | INEGI, (1998), Anuario estadístico de los estados unidos mexicanos, edición 1998, México. |
| | 43. Número de derechohabientes de las instituciones de salud pública/población total de seis a catorce años. | 1997 | INEGI, (1998), Anuario estadístico de los estados unidos mexicanos, edición 1998, México. |
| | 44. Número de niños entre seis y catorce años que asisten a la escuela/población total de seis a catorce años. | 1997 | INEGI, (1998), Anuario estadístico de los estados unidos mexicanos, edición 1998, México. |
| | 45. Número de analfabetas/número de habitantes del estado. | 1997 | INEGI, (1998), Anuario estadístico de los estados unidos mexicanos, edición 1998, México. |
| | 46. Promedio de grados aprobados por la población de quince años y más. | 1997 | INEGI, (1998), Anuario estadístico de los estados unidos mexicanos, edición 1998, México. |
| | 47. Número de delitos por cada mil habitantes. | 1997 | INEGI, (1998), Anuario estadístico de los estados unidos mexicanos, edición 1998, México. |
| | 48. Número de internos entre la capacidad de las cárceles del estado. | 1997 | INEGI, (1998), Anuario estadístico de los estados unidos mexicanos, edición 1998, México. |

(finaliza)

Nota: para mayor descripción y justificación de los indicadores y fuentes de información véase fuente original y referida descrita.

Sin embargo, con esto no pretendo afirmar que la ponderación de resultados deba ceñirse a un modelo como este, pero es necesario resaltar el hecho de que es un conjunto de herramientas que fundamentan su utilidad en el manejo de estas técnicas para la construcción de indicadores e índices para medir el desempeño gubernamental.

Los límites que ofrece esta medición de resultados y de capacidad de gobierno es nuevamente la vinculación que pueda tener con respecto al cumplimiento de la responsabilidad pública del gobierno y de atención a las demandas de la sociedad desde su propia lógica y no desde posturas que refieren un monopolio en la definición de lo público, así como de los problemas y por tanto de respuesta que ofrece el gobierno.

La responsabilidad pública en la medición de resultados

La ponderación programática de la capacidad de respuesta y de reacción del gobierno tiene que ver con la lógica misma de su estructura; así como por la definición de bienestar y la capacidad operativa del gobierno. La medición por indicadores es una herramienta que permite interrelacionar bases de datos y establecer parámetros de medición que permitan interpretar los resultados que en términos de cifras ofrece el gobierno.

La ponderación de la capacidad de acción del gobierno, así como de su capacidad de respuesta y de materialización de resultados no es un asunto que se agote unidimensionalmente en el debate sobre el tamaño del Estado, ni en los paradigmas burocrático y posburocrático; en los problemas de la estructura administrativa, en problemas de presupuestación y de asignación de recursos, de construcción de

agendas, de estructuras jerárquicas verticales o de cooperación horizontal, de procesos o procedimientos y de límites entre el Estado y el mercado

Los debates sobre éste punto pueden ser conjugados en tres dimensiones: la estructura organizacional del gobierno; a partir de ello podemos destacar las herramientas y sentido de lo que por evaluación de resultados se comprende (metas, acciones, ejercicio presupuestal) y su medición (cuantitativa y cualitativa), y por otro lado, un gran debate sobre cómo ponderar el impacto de las acciones del gobierno en la sociedad, partiendo de la referencia central de la relación entre la sociedad y el gobierno más allá de ser la primera el espacio de acción de este, sino vinculado a su responsabilidad pública.

No se debate sobre la forma y la herramienta, que se miden en los términos en que son diseñados y aplicados. De manera que más que la estructura del gobierno como organización y de la administración pública como cuerpo operativo y como brazo ejecutor del gobierno, es importante considerar su relación con la sociedad, así como la manera en la que se traducen para su operación los valores que instituyen de forma originaria en el Estado.

De este modo, las políticas públicas como medios de la acción gubernamental, permiten el logro de objetivos políticos dado que se relacionan con la capacidad que se acredita para alcanzar resultados específicos. En términos de eficacia institucional, la congruencia de las políticas públicas depende de cómo se cumple lo ofrecido; y cuando hay incumplimiento o ineficiencias, se incurre en la inmoralidad debido a que

los valores de éstas no se cumplen en cuanto acciones de gobierno.²⁵ Es básicamente un conjunto interrelacionado de acciones (en mayor o menor grado) que en razón de los recursos de los actores, los medios que emplean, las reglas que siguen, es considerado idóneo y eficaz para realizar el estado de cosas preferido.

Es una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada en función de determinados objetivos. Implica y desata una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar, por un número extenso de actores. Refieren a espacios públicos autónomos capaces de resonancia; dependen a su vez de un anclaje social de los espacios públicos en asociaciones de la sociedad civil.

Bajo esa lógica no sólo reflexionamos sobre que el gobierno se mide por resultados, si no que además esos resultados sean efectivos, eficaces a través del manejo que hace de recursos, la adopción decisiones y la materialización del bienestar.

Partiendo del supuesto de la política como acción,²⁶ política pública puede ser entendida como la suma de las actividades gubernamentales, a partir de las cuáles se incide directa o indirectamente en la vida de los ciudadanos. A partir de ello, distinguimos tres niveles de política:

Decisiones de políticas que elaboran los políticos, los servidores públicos y demás autoridades públicas usando precisamente el poder

²⁵ Uvalle Berrones, Ricardo. La responsabilidad política e institucional de la administración pública. México, IAPEM, 2003, pp. 178.

²⁶ Arendt, Hannah. ¿Qué es la política?, Barcelona, Paidós, 1997.

público que les confiere la ley y la representatividad de los ciudadanos para afectar sus vidas. En este nivel, emergen del conjunto de opciones que se plantean entre estos actores políticas que pueden ponerse en acción.

- Resultados de políticas. Se refiere a las decisiones puestas en acción. En este sentido se alude a la acción efectiva de gobierno en el momento en el que gasta dinero, afecta personas, promulga leyes y normatividades que tienen la intención de incidir en la economía y la sociedad.

- Impactos de políticas. Refleja los aciertos y las fallas de las políticas, así como un elemento fundamental como la interacción de un gran número de diferentes programas que se instrumentan en función de educación y salud.²⁷

Las políticas en ese sentido no son producto de decisiones unidireccionales, sino de una larga serie de decisiones, programas, intenciones e interacciones organizacionales que afectan la vida cotidiana de los ciudadanos.

Para ello hay que recordar que un bien público de acuerdo con Olson,²⁸ es aquél que se define como un bien que no puede ser negado a los otros miembros de un grupo o de una asociación; en este caso, del Estado. Es decir, son bienes que sin importar las condiciones de desigualdad en términos de ingreso, posición, influencia, geografía, grupo étnico, sexo o cualquier otra preferencia, no pueden ser negados a nadie que forme parte del Estado.

²⁷ Peters, Guy. American public policy. Nueva York. Chatham House Publishers, 1996.

²⁸ Olson, Mancur. La lógica de la acción colectiva, Bienes públicos y teoría de grupos, México, Limusa, 1992, p. 18.

Esos bienes son finitos para atender a los que los requieren. Son en esencia escasos, por lo que el gobierno se encarga de decidir a partir de políticas y de los principios de asignación de las instituciones quién recibe qué, cuándo y cómo.

Así, la capacidad de gobierno y la efectividad de su operación no se miden en términos de cumplimiento de programas, sino considerando el costo-beneficio, el costo-oportunidad y el costo-resultado de las políticas públicas que instrumenta.²⁹

Ante un escenario de recursos limitados, el problema de la distribución de recursos del que señala Elster es fundamental y los principios de asignación a partir de los cuales determina en qué se ocupan los recursos públicos y qué deja de atenderse se convierten en una preocupación permanente del gobierno.³⁰

Una idea fundamental es lo que Peters refiere en la definición de política pública, como decisiones que afectan positiva o negativamente al ciudadano en su vida cotidiana.

²⁹ En términos de lo que Peters señala, el principio fundamental del análisis costo beneficio es que cualquier proyecto que se decida realizar debe producir un beneficio a la sociedad mayor que el costo mismo del proyecto. Así, cuando diversos proyectos se promueven y se someten a consideración de decisión, cuando los recursos limitados no permiten decidir por el que traerá consigo el mayor beneficio neto, se debe decidir por el que traiga consigo el segundo mayor beneficio para la sociedad.

³⁰ Peters plantea un problema de manera ilustrativa. La posibilidad de la construcción de una presa hidroeléctrica. La decisión entre ese y otro proyecto cualquiera, o aunque no lo haya no importa sino lo que se considera principalmente es si los costos de realizar la presa en términos de recursos y de oposiciones es lo suficientemente alto como para destinar esos recursos a ese proyecto y no utilizarlos en otro más. Pareciera sencillo, pero si pensamos en que los recursos destinados a la compra del material, del pago de los trabajadores son recursos públicos y no son renovables, al mismo tiempo que innumerables demandas dejan de ser atendidas, se convierte en un asunto de ética y de capacidad operativa por parte del gobierno.

En ese sentido, si la capacidad del gobierno se mide por los resultados, éstos se miden por parte de la ciudadanía en términos de los servicios públicos que pueden ser contratados, comprados y ofrecidos al público ciudadano con los impuestos.

Para ello, Elster formula un concepto funcional e interesante: el de distribución (allocation),³¹ que se refiere a una cuestión delicada en la que intervienen los procedimientos de asignación de servicios. Puede denotar el proceso de distribuir o redistribuir bienes entre los individuos, así como también un estado que se describe especificando las cantidades de bienes que los individuos poseen.

Partimos de una premisa elemental: si bien es cierto que los servicios públicos son tales dado que no se le pueden negar a nadie, al menos en términos legales y por principio de institución del Estado, como la educación o la salud, los recursos que tiene el gobierno son limitados, dado el amplio espectro de demandas que atiende y la complejidad que le resulta de sociedades cada vez más plurales, exigentes, informadas y demandantes de espacios, servicios e incluso de la redistribución de la riqueza. Por tanto, no hay recurso que alcance para atender las necesidades de servicios de toda la sociedad. Hay que elegir entonces quién obtiene qué, cuándo y cómo.

Un mecanismo institucional para evitar este problema es homogeneizar la respuesta del gobierno en términos operativos y procedimentales. Hay mecanismos que seleccionan los términos de ventanilla para la distribución de los bienes; son mecanismos que se prestan fácilmente a la corrupción y a la desconfianza del usuario, cliente o ciudadano.

³¹ Elster, Jon. Justicia Local, Barcelona, Gedisa, 1994.

Por ello, las metas de los programas se miden en términos cuantitativos. En relación a cuánto dinero se gastó, qué se compro y si se repartió la cantidad que se fijo en un principio, no en función de la necesidad sino de los recursos disponibles, es mejor, en términos de Pareto, que se beneficie a uno aunque se deje de beneficiar a tres. Pero eso no soluciona los problemas, ni los atiende incrementalmente; al contrario se otorgan bienes, pero no soluciona problemas que nacen con el conflicto de interés.

Conclusión

Ante el principio de los recursos escasos, lo que impera es su optimización. La programación de los mismos no contempla a la población o al problema que trata de atender a manera de una solución definitiva. Así, mientras que las burocracias celebran al final del año el cumplimiento de las metas, la realidad en la que operan sigue teniendo los problemas atendidos con nuevas y viejas aristas.

El gobierno se asume como proveedor de servicios y no como promotor del bienestar. El gobierno puede ser evaluado por la cantidad de recursos que gasta en los sectores en los que se divide el presupuesto o bien por los resultados que genera en función de la materialización del bienestar.

En consecuencia, gobernar por políticas significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos.³²

³² Aguilar Villanueva Luis. Op., cit., 1992. p. 33.

Requiere cada vez más de contar con información confiable, disponer de conocimientos especializados, realizar cálculos precisos de costos y previsión prospectiva de consecuencias, para un proceso de toma de decisiones que se adoptan casi siempre en condiciones de riesgo y bajo escasez.

El análisis intelectual y decisorio de las políticas consiste en entenderlas como juegos de fuerzas entre grupos con intereses propios; las políticas son entonces el resultado de conflictos y compromisos; de competencias y coaliciones, de desacuerdos y transacciones convenidas.

Desde esta perspectiva, gobernar es elegir la solución progresiva de problemas, con ciertos valores y criterios; con criterios, objetivos y medios; es seleccionar ciertas rutas estratégicas de acción; es reconocer actores, articular procedimientos, establecer de manera prospectiva la temporalidad y seleccionar el instrumental y los criterios de evaluación acordes con la expectativa de los costos de oportunidad.

Transformar el proceso de gestión gubernamental reactivo, prescriptivo y coyuntural rígido e flexible en prospectivo, es objetivo clave para establecer ámbitos de congruencia, viabilidad y factibilidad entre la necesaria certeza de la acción gubernamental y la incertidumbre ocasionada por los cambios de la realidad.³³

³³ León y Ramírez, Juan Carlos, mimeo, 2005.

Bibliografía

Aguilar Villanueva. Luis (1993). **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México, Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva. Luis. (1992). **El estudio de las políticas**. México, Miguel Ángel Porrúa.

Almond Gabriel y G. B. Powell (1996). **Comparative politics: a development approach**. NY, Little brown, 1966.

Arendt, Hannah (1997). **¿Qué es la política?**. Barcelona, Paidós,

Bobbio, Norberto y Meteucci, Incola (1991). **Diccionario de política**. México, Editorial Siglo XXI.

Calderón Ortiz, Gilberto (2001). **Estado, Gobernabilidad y Administración Pública**. México, Editorial Gernika.

Castoriadis, Cornelius (2000). **Ciudadanos sin brújula**. México, Ediciones Coyoacán.

Elster, Jon. **Justicia Local** (1994). Barcelona, Gedisa, 1994.

Ibarra Salazar, Jorge, Sandoval Musi, Alfredo y Sotres Cervantes, Lidia (2005) **Variables que explican el desempeño de los gobiernos estatales mexicanos.** Revista Gestión y Política Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, volumen XIV, número 1, primer semestre.

Hernández Chávez, Alicia (1993). **La tradición republicana del buen gobierno.** México, El Colegio de México – Fondo de Cultura Económica.

León y Ramírez, Juan Carlos (2004). **La construcción de espacios públicos en la democracia.** Instituto Estatal Electoral del Estado de México.

Locke, John. (1995). **Segundo tratado del gobierno: un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil.** México, Fondo de Cultura Económica.

Rose, Richard. **El gran gobierno (1999).** México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

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

Peters, Guy (1996). **American public policy.** Nueva York. Chatham House Publishers.

Peters Guy (1999). **La política de la burocracia**. México, Fondo de Cultura Económica.

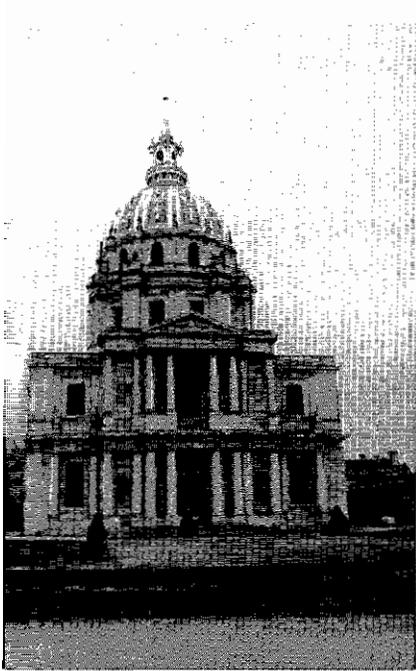
Schmitt, Carl (1991). **El concepto de lo político**. Madrid, Alianza Universidad.

Uvalle Berrones, Ricardo (1998). **Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea**. México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad del Estado de México e Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Uvalle Berrones, Ricardo (2003). **La responsabilidad política e institucional de la administración pública**. Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Uvalle Berrones, Ricardo (2000). **El Estado, la administración pública y las ciencias sociales**. Universidad Nacional Autónoma de México, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Wagner, Meter (1993). **Ciencias sociales y Estados modernos**. México, Fondo de Cultura Económica.



**Ley General de
Desarrollo Social***

**TITULO PRIMERO
De las Disposiciones Generales**

**CAPITULO I
Del Objeto**

Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto:

I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;

II. Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social;

III. Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal;

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004. Texto vigente al 6 de junio de 2005.

Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/ctfed/147.htm?s=>

IV. Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado;

V. Fomentar el sector social de la economía;

VI. Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales;

VII. Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia;

VIII. Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, y

IX. Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.

Artículo 2. Queda prohibida cualquier práctica discriminatoria en la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas para el desarrollo social.

Artículo 3. La Política de Desarrollo Social se sujetará a los siguientes principios:

I. Libertad: Capacidad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal así como para participar en el desarrollo social;

II. Justicia distributiva: Garantiza que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de las demás personas;

III. Solidaridad: Colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno, de manera corresponsable para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad;

IV. Integralidad: Articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Social;

V. Participación social: Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social;

VI. Sustentabilidad: Preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, para mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;

VII. Respeto a la diversidad: Reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias;

VIII. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades: Reconocimiento en el marco constitucional a las formas

internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado, y

IX. **Transparencia:** La información relativa al desarrollo social es pública en los términos de las leyes en la materia. Las autoridades del país garantizarán que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz.

Artículo 4. La aplicación de la presente Ley corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de sus dependencias y organismos, a los poderes ejecutivos de las entidades federativas y a los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias; así como las que les competen, de acuerdo a sus atribuciones, al Poder Legislativo.

Artículo 5. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. **Beneficiarios:** Aquellas personas que forman parte de la población atendida por los programas de desarrollo social que cumplen los requisitos de la normatividad correspondiente;

II. **Consejo Consultivo:** Consejo Consultivo de Desarrollo Social;

III. **Consejo Nacional de Evaluación:** Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;

IV. Comisión Intersecretarial: Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social;

V. Comisión Nacional: Comisión Nacional de Desarrollo Social;

VI. Grupos sociales en situación de vulnerabilidad: Aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar;

VII. Secretaría: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal;

VIII. Sistema Nacional: Sistema Nacional de Desarrollo Social;

IX. Organizaciones: Agrupaciones civiles y sociales, legalmente constituidas, en las que participan personas o grupos sociales con el propósito de realizar actividades relacionadas con el desarrollo social, y

X. Padrón: Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de Desarrollo Social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normatividad correspondiente.

TITULO SEGUNDO

De los Derechos y las Obligaciones de los Sujetos del Desarrollo Social

CAPITULO UNICO

Artículo 6. Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 7. Toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa.

Artículo 8. Toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja.

Artículo 9. Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Poder Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables.

Artículo 10. Los beneficiarios de los programas de desarrollo social tienen los siguientes derechos y obligaciones:

- I. Recibir un trato respetuoso, oportuno y con calidad;
- II. Acceder a la información necesaria de dichos programas, sus reglas de operación, recursos y cobertura;
- III. Tener la reserva y privacidad de la información personal;
- IV. Presentar denuncias y quejas ante las instancias correspondientes por el incumplimiento de esta Ley;
- V. Recibir los servicios y prestaciones de los programas conforme a sus reglas de operación, salvo que les sean suspendidos por resolución administrativa o judicial debidamente fundada y motivada;
- VI. Presentar su solicitud de inclusión en el padrón;
- VII. Participar de manera corresponsable en los programas de desarrollo social;
- VIII. Proporcionar la información socioeconómica que les sea requerida por las autoridades, en los términos que establezca la normatividad correspondiente, y
- IX. Cumplir la normatividad de los programas de desarrollo social.

TITULO TERCERO

De la Política Nacional de Desarrollo Social

CAPTULO I

De los Objetivos

Artículo 11. La Política Nacional de Desarrollo Social tiene los siguientes objetivos:

I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;

II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;

III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y

IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

TITULO TERCERO

De la Política Nacional de Desarrollo Social

CAPITULO II

De la Planeación y la Programación

Artículo 12. En la planeación del desarrollo se deberá incorporar la Política Nacional de Desarrollo Social de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia.

Artículo 13. La planeación del desarrollo social incluirá los programas municipales; planes y programas estatales; programas institucionales, regionales y especiales; el Programa Nacional de Desarrollo Social; y el Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 14. La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:

- I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;
- II. Seguridad social y programas asistenciales;
- III. Desarrollo Regional;
- IV. Infraestructura social básica, y
- V. Fomento del sector social de la economía.

Artículo 15. La Elaboración del Programa Nacional de Desarrollo Social estará a cargo del Ejecutivo Federal en los términos y condiciones de la Ley de Planeación.

Artículo 16. Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal harán del conocimiento público cada año sus programas operativos de desarrollo social, a través de los medios más accesibles a la población, en un plazo máximo de 90 días a partir de la aprobación de sus presupuestos de egresos anuales respectivos.

Artículo 17. Los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo Federal, excepto en los casos expresamente asignados, legal o administrativamente, a una dependencia, entidad u organismo federal, estatal o del Distrito Federal.

TITULO TERCERO

De la Política Nacional de Desarrollo Social

CAPITULO III

Del Financiamiento y el Gasto

Artículo 18. Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 19. Son prioritarios y de interés público:

I. Los programas de educación obligatoria;

II. Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica;

III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad;

IV. Los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria;

V. Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil;

VI. Los programas de abasto social de productos básicos;

VII. Los programas de vivienda;

VIII. Los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía, y

IX. Los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.

Artículo 20. El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto

se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal.

Artículo 21. La distribución de los fondos de aportaciones federales y de los ramos generales relativos a los programas sociales de educación, salud, alimentación, infraestructura social y generación de empleos productivos y mejoramiento del ingreso se hará con criterios de equidad y transparencia, conforme a la normatividad aplicable.

Artículo 22. En el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, se establecerán las partidas presupuestales específicas para los programas de desarrollo social y no podrán destinarse a fines distintos.

Artículo 23. La distribución del gasto social con el que se financiará el desarrollo social, se sujetará a los siguientes criterios:

- I. El gasto social per cápita no será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior;
- II. Estará orientado a la promoción de un desarrollo regional equilibrado;
- III. Se basará en indicadores y lineamientos generales de eficacia y de cantidad y calidad en la prestación de los servicios sociales, y

IV. En el caso de los presupuestos federales descentralizados, las entidades federativas y municipios acordarán con la Administración Pública Federal el destino y los criterios del gasto, a través de los convenios de coordinación.

Artículo 24. Los recursos presupuestales federales asignados a los programas de desarrollo social podrán ser complementados con recursos provenientes de los gobiernos estatales y municipales, así como con aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado.

Artículo 25. El Ejecutivo Federal podrá establecer y administrar un Fondo de Contingencia Social como respuesta a fenómenos económicos y presupuestales imprevistos. En el Presupuesto de Egresos de la Federación se determinará el monto y las reglas mínimas a las que quedará sujeta su distribución y aplicación, incluyendo las previsiones correspondientes para garantizar que los recursos del fondo sean utilizados en el ejercicio fiscal.

Artículo 26. El Gobierno Federal deberá elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de los programas de desarrollo social incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la metodología, normatividad, calendarización y las asignaciones correspondientes a las entidades federativas. Por su parte, los gobiernos de las entidades federativas publicarán en sus respectivos periódicos oficiales, la distribución a los municipios de los recursos federales.

Artículo 27. Con el propósito de asegurar la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social, el Gobierno Federal, por conducto

de la Secretaría y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, integrarán el Padrón.

Artículo 28. La publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social”.

TITULO TERCERO

De la Política Nacional de Desarrollo Social

CAPITULO IV

De las Zonas de Atención Prioritaria

Artículo 29. Se consideran zonas de atención prioritaria las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en esta Ley. Su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social que esta Ley señala y deberá, en todo tiempo, promover la eficacia cuantitativa y cualitativa de los ejecutores de la Política Social.

Artículo 30. El Ejecutivo Federal revisará anualmente las zonas de atención prioritaria, teniendo como referente las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza, que emita el

TITULO TERCERO

De la Política Nacional de Desarrollo Social

CAPITULO V

Del Fomento del Sector Social de la Economía

Artículo 33. Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal fomentarán las actividades productivas para promover la generación de empleos e ingresos de personas, familias, grupos y organizaciones productivas.

Artículo 34. Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal estimularán la organización de personas, familias y grupos sociales, destinando recursos públicos para promover proyectos productivos; identificar oportunidades de inversión, y brindar capacitación, asistencia técnica y asesoría para la organización y el diseño de proyectos y apoyo legal para la realización de estas actividades.

Artículo 35. El Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas podrán aportar recursos como capital de riesgo para dar viabilidad a las empresas sociales y destinar recursos para apoyar a personas, familias y organizaciones sociales cuyo objeto sea el financiamiento de proyectos de desarrollo social.

TITULO TERCERO

De la Política Nacional de Desarrollo Social

CAPITULO VI

De la Definición y Medición de la Pobreza

Artículo 36. Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores:

- I. Ingreso corriente per cápita;
- II. Rezago educativo promedio en el hogar;
- III. Acceso a los servicios de salud;
- IV. Acceso a la seguridad social;
- V. Calidad y espacios de la vivienda;
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- VII. Acceso a la alimentación, y
- VIII. Grado de cohesión social.

Artículo 37. Los estudios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberán hacerse con una periodicidad mínima de cada dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años, para lo cual deberán hacerse las previsiones presupuestarias correspondientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática pueda llevar a cabo los censos, conteos y encuestas correspondientes.

TITULO CUARTO

Del Sistema Nacional de Desarrollo Social

CAPITULO I

Del Objeto e Integración

Artículo 38. El Sistema Nacional es un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado, que tiene por objeto:

I. Integrar la participación de los sectores público, social y privado en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social;

II. Establecer la colaboración entre las dependencias y entidades federales en la formulación, ejecución e instrumentación de programas, acciones e inversiones en materia de desarrollo social;

III. Promover la concurrencia, vinculación y congruencia de los programas, acciones e inversiones de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social;

IV. Fomentar la participación de las personas, familias y organizaciones y, en general, de los sectores social y privado en el desarrollo social;

V. Coordinar las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, e

VI. Impulsar la desconcentración y descentralización de los recursos y acciones para el desarrollo social, la rendición de cuentas y el fortalecimiento del pacto federal.

TITULO CUARTO

Del Sistema Nacional de Desarrollo Social

CAPITULO II

De las Competencias

Artículo 39. La coordinación del Sistema Nacional compete a la Secretaría, con la concurrencia de las dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones. La Secretaría diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social. Al efecto, coordinará y promoverá la celebración de convenios y acuerdos de desarrollo social.

La Secretaría coordinará la correspondencia entre el Programa Nacional de Desarrollo Social, los programas sectoriales y los de las entidades federativas, promoviendo que la planeación sea congruente, objetiva y participativa.

Artículo 40. En el ámbito de sus atribuciones y en congruencia con las disposiciones de esta Ley las legislaturas de los estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los municipios emitirán normas en materia de desarrollo social, tomando en cuenta sus particularidades.

Artículo 41. Los gobiernos de las entidades federativas instituirán un sistema de planeación del desarrollo social; formularán, aprobarán y aplicarán los programas de desarrollo social respectivos, en los términos de la Ley de Planeación y de esta Ley, y, de manera coordinada con el Gobierno Federal, vigilarán que los recursos públicos aprobados se ejerzan con honradez, oportunidad, transparencia y equidad.

Artículo 42 Los municipios formularán, aprobarán y aplicarán sus propios programas de desarrollo social, los cuales deberán estar en concordancia con los de las entidades federativas y el del Gobierno Federal.

Artículo 43. Corresponde al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría, las siguientes atribuciones:

I. Proyectar y coordinar la planeación nacional y regional del desarrollo social con la participación que, de acuerdo con la Constitución y demás leyes aplicables, corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y los municipales;

II. Formular el Programa Nacional de Desarrollo Social y los otros programas en la materia que le señale el Ejecutivo Federal, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relacionadas con la materia, de conformidad con lo establecido en la Ley de Planeación;

III. Determinar anualmente las zonas de atención prioritaria y proponer a la Cámara de Diputados la declaratoria correspondiente;

IV. Diseñar y coordinar los programas y apoyos federales en las Zonas de Atención Prioritaria;

V. Promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios y organizaciones civiles y privadas, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social;

VI. Diseñar los criterios de ejecución anual del Programa en el ámbito de su competencia;

VII. Promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración, ejecución y evaluación de las Políticas Públicas de Desarrollo Social;

VIII. Promover y apoyar instrumentos de financiamiento en materia de desarrollo social;

IX. Realizar evaluaciones de la Política Nacional de Desarrollo Social e informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social;

X. Promover, con la intervención de los gobiernos de los estados respectivos, la participación de los municipios en el diseño y ejecución de los programas de desarrollo social, y

XI. Las demás que le señale esta Ley, su reglamento y otras disposiciones aplicables.

Artículo 44. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

I. Formular y ejecutar el programa estatal de desarrollo social;

II. Convenir acciones y programas sociales con el Gobierno Federal;

III. Convenir acciones y programas sociales con los gobiernos de sus municipios;

IV. Concertar acciones con organizaciones en materia de desarrollo social;

V. Fomentar la organización y participación ciudadana en los programas de desarrollo social;

VI. Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social, en los términos de las leyes respectivas; así como informar a la Secretaría sobre el avance y resultados generados con los mismos;

VII. Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social, y

VIII. Las demás que le señala la Ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

Artículo 45. Corresponde a los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

I. Formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social;

II. Coordinar, con el gobierno de su entidad, la ejecución de los programas de desarrollo social;

III. Coordinar acciones con municipios de su propia entidad, en materia de desarrollo social;

IV. Coordinar acciones de desarrollo social con municipios de otras entidades federativas, con la aprobación de las legislaturas correspondientes;

V. Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social en los términos de las leyes respectivas; así como informar a la Secretaría, a través de los gobiernos estatales, sobre el avance y resultados de esas acciones;

VI. Concertar acciones con los sectores social y privado en materia de desarrollo social;

VII. Establecer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social;

VIII. Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social, y

IX. Las demás que le señala la Ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

Artículo 46. En caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de esta Ley para efectos administrativos, se estará a lo que resuelva el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría.

TITULO CUARTO

Del Sistema Nacional de Desarrollo Social

CAPITULO III

De la Comisión Nacional de Desarrollo Social

Artículo 47. La Comisión Nacional es un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones que para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social lleven a cabo, en el ámbito de sus competencias, las dependencias y entidades federales, ya sea de manera directa o en concurrencia con gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o en concertación con los sectores social y privado.

Artículo 48. La Comisión Nacional tiene por objeto consolidar la integralidad y el federalismo sobre bases de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social.

Artículo 49. La Comisión Nacional será presidida por el titular de la Secretaría y además estará integrada por:

I. Los titulares de las Secretarías de Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como Medio Ambiente y Recursos Naturales. Además de los titulares de los organismos sectorizados de la Secretaría podrán ser invitados a participar en reuniones específicas los titulares de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

II. El titular de la dependencia responsable del desarrollo social en cada gobierno de las entidades federativas. Podrán ser invitados a participar en reuniones específicas, los titulares de otras dependencias de dichos gobiernos;

III. Un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, legalmente reconocidas, y

IV. Los presidentes de las comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

Artículo 50. La Comisión Nacional estará facultada para atender la solicitud de colaboración de los sectores social y privado cuando se traten asuntos de su interés o competencia, y sus funciones son las siguientes:

I. Proponer Políticas Públicas de Desarrollo Social bajo los criterios de integralidad y transversalidad;

II. Proponer criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de desarrollo social en los ámbitos regional, estatal y municipal;

III. Proponer programas estatales y regionales, así como acciones e inversiones en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Social y las políticas públicas a que se refiere la fracción anterior;

IV. Proponer mecanismos de financiamiento y distribución de recursos federales para el desarrollo social de las entidades federativas;

V. Opinar sobre los presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal involucradas en los programas de desarrollo social;

VI. Analizar y proponer esquemas alternativos de financiamiento para los programas de desarrollo social y de superación de la pobreza;

VII. Promover el intercambio de experiencias en materia de desarrollo social y de superación de la pobreza;

VIII. Revisar el marco normativo del desarrollo social y, en su caso, proponer y promover modificaciones ante las instancias competentes;

IX. Aprobar la propuesta de reglas que deban regir la participación social que haga la Secretaría;

X. Proponer acciones de capacitación para servidores públicos de los tres órdenes de gobierno en aspectos relacionados con el desarrollo social;

XI. Proponer la creación de grupos de trabajo temáticos y regionales para la atención de asuntos específicos;

XII. Sugerir las actividades que estime necesarias y convenientes para el funcionamiento adecuado del Sistema Nacional, y

XIII. Las demás que le señale esta Ley.

TITULO CUARTO

Del Sistema Nacional de Desarrollo Social

CAPITULO IV

De la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social

Artículo 51. La Comisión Intersecretarial será el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social. Estará integrada por los titulares de las secretarías de Desarrollo Social, quien lo presidirá; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Salud; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; la Función Pública; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo. Podrán ser invitados a participar, con derecho a voz, los titulares de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. El Subsecretario que designe el Titular de la Secretaría será el Secretario Técnico. La Comisión Intersecretarial sesionará cuando menos una vez por bimestre.

Artículo 52. La Comisión Intersecretarial tendrá las siguientes funciones:

I. Recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con las Políticas de Desarrollo Social y Económica;

II. Proponer las partidas y montos del gasto social que se deban integrar en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;

III. Acordar y dar seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, de los Programas Nacional de Desarrollo Social, sectoriales, regionales, institucionales y especiales;

IV. Recomendar mecanismos para garantizar la correspondencia entre la Política Nacional de Desarrollo Social, con la de los estados y municipios, y

V. Revisar los términos de los convenios de coordinación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas en materia de desarrollo social y proponer, en su caso, modificaciones.

Artículo 53. Los acuerdos de la Comisión Intersecretarial serán obligatorios para las dependencias del Ejecutivo Federal. Las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública vigilarán su cumplimiento.

Artículo 54. Los acuerdos de la Comisión Intersecretarial serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.

TITULO CUARTO

Del Sistema Nacional de Desarrollo Social

CAPITULO V

Consejo Consultivo de Desarrollo Social

Artículo 55. El Consejo es el órgano consultivo de la Secretaría, de participación ciudadana y conformación plural, que tendrá por objeto analizar y proponer programas y acciones que inciden en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Artículo 56. El Consejo tendrá las funciones siguientes:

I. Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de la Política Nacional de Desarrollo Social;

II. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social;

III. Apoyar a la Secretaría en la promoción ante los gobiernos estatales y municipales y para el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social;

IV. Proponer a la Secretaría los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública;

V. Proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, en el desarrollo social;

VI. Proponer la realización de estudios e investigaciones en la materia;

VII. Solicitar a las dependencias responsables de la Política de Desarrollo Social información sobre los programas y acciones que éstas realizan;

VIII. Recomendar la realización de auditorias a programas prioritarios cuando existan causas que lo ameriten;

IX. Promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios y organizaciones, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social;

X. Informar a la opinión pública sobre los aspectos de interés general relativos a la Política Nacional de Desarrollo Social;

XI. Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones;

XII. Expedir su reglamento interno, y

XIII. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

Artículo 57. El Consejo estará integrado por un Presidente que será el titular de la Secretaría; un Secretario Ejecutivo que designará éste, así como por los consejeros invitados por la Secretaría. El Presidente del Consejo será suplido en sus ausencias por el Secretario Ejecutivo.

Artículo 58. Los consejeros deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural vinculados con el desarrollo social.

Artículo 59. La Secretaría prestará al Consejo la colaboración necesaria para el ejercicio de sus funciones.

Artículo 60. El Consejo podrá recibir la colaboración de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos estatales y municipales, de organizaciones civiles y de particulares.

TITULO CUARTO

Del Sistema Nacional de Desarrollo Social

CAPITULO VI

Participación Social

Artículo 61. El Gobierno Federal, los de las entidades federativas y los municipios garantizarán el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social.

Artículo 62 Las organizaciones que tengan como objetivo impulsar el desarrollo social de los mexicanos podrán participar en las acciones relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas en esta materia.

Artículo 63. El Gobierno Federal deberá invitar a las organizaciones, mediante convocatorias públicas que deberán contener los requisitos, objetivos y modalidades de participación.

Artículo 64. Las organizaciones podrán recibir fondos públicos para operar programas sociales propios, a excepción de aquéllas en las que formen parte de sus órganos directivos servidores públicos, sus cónyuges o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles.

Artículo 65. Para efectos del artículo anterior, las organizaciones deberán estar formalmente constituidas ante autoridad competente o fedatario público, además de cumplir con lo que establezca el reglamento respectivo.

Artículo 66. Las organizaciones estarán sometidas al escrutinio de la Secretaría, sin perjuicio de lo que establezcan las leyes respectivas para el uso de fondos públicos.

TITULO CUARTO

Del Sistema Nacional de Desarrollo Social

CAPITULO VII

De la denuncia popular

Artículo 67. Toda persona u organización podrá presentar denuncia ante la autoridad competente sobre cualquier hecho, acto u omisión, que produzca o pueda producir daños al ejercicio de los derechos

establecidos en esta Ley o contravengan sus disposiciones y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con el desarrollo social.

Artículo 68. La denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito y contenga:

I. El nombre o razón social, domicilio y demás datos que permitan la identificación del denunciante y, en su caso, de su representante legal;

II. Los actos, hechos u omisiones denunciados;

III. Los datos que permitan identificar a la presunta autoridad infractora, y

IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

TITULO CUARTO

Del Sistema Nacional de Desarrollo Social

CAPITULO VIII

De la Contraloría Social

Artículo 69. Se reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.

Artículo 70. El Gobierno Federal impulsará la Contraloría Social y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 71. Son funciones de la Contraloría Social:

I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones;

II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación;

III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;

IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y

V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.

TITULO QUINTO

De la Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CAPITULO I

De la Evaluación

Artículo 72. La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

Artículo 73. Los organismos evaluadores independientes que podrán participar serán instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas. Cuando las evaluaciones se lleven a cabo por un organismo distinto del Consejo, éste emitirá la convocatoria correspondiente y designará al adjudicado.

Artículo 74. Para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Las dependencias del Ejecutivo Federal, estatales o municipales, ejecutoras de los programas a evaluar, proporcionarán toda la información y las facilidades necesarias para la realización de la evaluación.

Artículo 75. Los indicadores de resultados que se establezcan deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Artículo 76. Los indicadores de gestión y servicios que se establezcan deberán reflejar los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Artículo 77. El Consejo Nacional de Evaluación, antes de aprobar los indicadores a que se refiere este artículo, los someterá a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Cámara de Diputados por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, para que emitan las recomendaciones que en su caso estime pertinentes.

Artículo 78. La evaluación será anual, definiendo como periodo del primero de mayo al treinta de abril y podrá también ser multianual en los casos que así se determine.

Artículo 79. Los resultados de las evaluaciones serán publicados en el Diario Oficial de la Federación y deberán ser entregados a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y a la Secretaría.

Artículo 80. De acuerdo con los resultados de las evaluaciones, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social podrá emitir las sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes al Ejecutivo Federal y hacerlas del conocimiento público.

TITULO QUINTO

De la Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CAPITULO II

De Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Artículo 81. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Artículo 82. El Consejo estará integrado de la siguiente forma:

I. El titular de la Secretaría de Desarrollo Social, o la persona que éste designe;

II. Seis investigadores académicos, que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y

III. Un Secretario Ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal.

Artículo 83. Los investigadores académicos a que se refiere el artículo anterior durarán cuatro años en el cargo y podrán ser reelectos la mitad de ellos. Serán designados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a través de una convocatoria pública cuya responsabilidad será del Secretario Ejecutivo.

Artículo 84. El Consejo tendrá su sede en la ciudad de México y su patrimonio se integrará con los recursos que le sean asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a través de la Secretaría, y con los bienes muebles e inmuebles que adquiera por cualquier título.

Artículo 85. La administración del Consejo estará a cargo de un Comité Directivo, que presidirá el titular de la Secretaría, o la persona que éste designe; además estará integrado por las personas a que se refiere la fracción II, del artículo 82 de esta Ley. Sus decisiones se tomarán por mayoría.

TRANSITORIOS

Primero. Esta Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Titular del Poder Ejecutivo Federal expedirá el reglamento de esta Ley en un plazo no mayor de 90 días naturales a partir de su entrada en vigor.

Tercero. En un plazo de 180 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberán quedar constituidos e

instalados el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la Comisión Nacional, la Comisión Intersecretarial y el Consejo Consultivo.

Cuarto. Para el cumplimiento de su objeto, el Consejo Nacional de Evaluación deberá sujetarse a criterios de austeridad y eficiencia.

Quinto. Las comisiones de Desarrollo Social, y de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados deberán revisar la distribución de los fondos relativos al desarrollo social contenidos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, en un plazo no mayor a 90 días y, en su caso, recomendar las modificaciones que se consideren pertinentes.

Sexto. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

México, D.F., a 9 de diciembre de 2003.- Dip. Juan de Dios Castro Lozano, Presidente. Sen. Enrique Jackson Ramírez, Presidente. Dip. Amalín Yabur Elías, Secretario. Sen. Lydia Madero García, Secretaria.- (Rúbricas).

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diecinueve días del mes de enero de dos mil cuatro. Vicente Fox Quesada.- (Rúbrica).- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- (Rúbrica).



El Derecho a la información

Cuadro 1.1.
Solicitudes de información recibidas por la
Administración Pública Federal.
 (16 de mayo de 2004 al 15 de mayo de 2005)

| Periodo | | Solicitudes electrónicas | Solicitudes manuales | Total de solicitudes |
|--------------|------------|--------------------------|----------------------|----------------------|
| 2004 | Mayo | 1,388 | 101 | 1,489 |
| | Junio | 2,895 | 223 | 3,118 |
| | Julio | 3,214 | 175 | 3,389 |
| | Agosto | 3,710 | 297 | 4,007 |
| | Septiembre | 3,537 | 198 | 3,735 |
| | Octubre | 3,259 | 272 | 3,531 |
| | Noviembre | 3,178 | 383 | 3,561 |
| | Diciembre | 2,092 | 163 | 2,255 |
| 2005 | Enero | 2,947 | 181 | 3,128 |
| | Febrero | 3,456 | 243 | 3,699 |
| | Marzo | 3,621 | 238 | 3,859 |
| | Abril | 3,512 | 206 | 3,718 |
| | Mayo | 1,623 | 75 | 1,698 |
| Total | | 38,432 | 2,755 | 41,187 |

Fuente principal de consulta:
<http://www.ifai.org.mx>

* Fuente exacta de consulta:
<http://www.ifai.org.mx/informe/Informe2005.pdf>
 Fecha de consulta junio de 2005).

Nota: No existe un cuadro 2.5 en el Segundo Informe de Actividades al H. Congreso de la Unión 2004-2005, después del Cuadro 2.4 sigue inmediatamente Cuadro 2.6.

Fuente: Cuadro tomado de la página 9 del Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005.

Cuadro 1.2.
Las 20 dependencias y entidades con mayor número de solicitudes de acceso a la información.
 (Cifras al 15 de mayo de 2005)

| Dependencia / Entidad | No. de solicitudes 2003 * | No. de solicitudes 2004 | No. de solicitudes 2005 | Total acumulado | % de solicitudes con respuesta terminal |
|---|---------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------|---|
| Instituto Mexicano del Seguro Social. | 1,114 | 2,230 | 1,114 | 4,458 | 89.1 |
| Secretaría de Hacienda y Crédito Público. | 1,570 | 2,068 | 674 | 4,312 | 94.6 |
| Secretaría de Educación Pública. | 1,061 | 1,413 | 597 | 3,071 | 83.9 |
| Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. | 779 | 1,294 | 639 | 2,712 | 82.8 |
| Secretaría de la Función Pública. | 696 | 1,065 | 437 | 2,198 | 79.6 |
| Secretaría de Gobernación. | 694 | 1,011 | 381 | 2,086 | 86.8 |
| Procuraduría General de la República. | 528 | 1,138 | 412 | 2,078 | 86.6 |
| Secretaría de Comunicaciones y Transportes. | 636 | 964 | 399 | 1,999 | 85.0 |
| Secretaría de Salud. | 474 | 858 | 401 | 1,733 | 84.6 |
| Presidencia de la República. | 685 | 651 | 287 | 1,623 | 91.7 |
| Secretaría de la Defensa Nacional. | 490 | 849 | 281 | 1,620 | 95.1 |
| Comisión Federal de Electricidad. | 536 | 740 | 319 | 1,595 | 93.1 |
| Secretaría de Relaciones Exteriores. | 419 | 784 | 340 | 1,543 | 89.0 |
| Aeropuertos y Servicios Auxiliares. | 278 | 948 | 278 | 1,504 | 91.7 |
| Servicio de Administración Tributaria. | 354 | 751 | 315 | 1,420 | 86.9 |
| Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. | 329 | 630 | 356 | 1,315 | 90.4 |
| Petróleos Mexicanos. | 446 | 589 | 256 | 1,291 | 93.0 |
| Secretaría de Economía. | 422 | 636 | 219 | 1,277 | 95.0 |
| Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. | 447 | 577 | 244 | 1,268 | 93.8 |
| Comisión Nacional del Agua. | 386 | 437 | 408 | 1,231 | 89.1 |

* Cifras a partir del 12 de junio de 2003.

Fuente: Cuadro tomado de la página 10 del Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005.

Cuadro 1.3.
Ocupación de los solicitantes de información.

| Sector | Porcentaje |
|------------------------|-------------------|
| Académico | 34.7 |
| Otros | 25.0 |
| Empresarial | 19.3 |
| Gubernamental | 12.2 |
| Medios de comunicación | 8.8 |
| Total | 100.0 |

Fuente: Cuadro tomado de la página 12 del Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005.

Cuadro 1.4.
Tema y subtema de solicitudes de información.
(Porcentajes)

| | 2003* | 2004 |
|---|--------------|--------------|
| Estructura orgánica | 12.5 | 7.9 |
| a) Organigrama | 3.4 | 2.4 |
| b) Directorio | 3.6 | 1.9 |
| c) Vacantes | 2.6 | 1.5 |
| d) Otros | 2.9 | 2.1 |
| Remuneraciones | 6.2 | 4.4 |
| a) Sueldos | 3.9 | 2.8 |
| b) Prestaciones de servidores públicos | 1.5 | 1.0 |
| c) Otros | 0.8 | 0.6 |
| Información generada por las dependencias | 25.7 | 32.1 |
| a) Trámites | 6.3 | 8.4 |
| b) Concesiones | 1.8 | 1.7 |
| c) Estadísticas | 7.4 | 6.8 |
| d) Resultados de encuestas | 0.4 | 0.5 |
| e) Otros | 9.8 | 14.7 |
| Programas de subsidio | 5.4 | 5.7 |
| a) Diseño y planeación | 0.7 | 0.8 |
| b) Presupuesto o avance financiero | 1.8 | 2.2 |
| c) Criterios de acceso y esquema de operación | 0.8 | 0.7 |
| d) Padrón de beneficiarios | 0.5 | 0.5 |
| e) Resultados, indicadores de impacto, informes, evaluaciones | 0.6 | 0.8 |
| f) Otros | 1.0 | 0.7 |
| Actividades de la institución | 17.0 | 18.8 |
| a) Programa de trabajo | 2.6 | 3.6 |
| b) Resultados de actividades sustantivas | 6.8 | 9.6 |
| c) Agenda de servidores públicos | 1.5 | 0.2 |
| d) Otros | 6.1 | 5.4 |
| Información sobre contratos | 7.6 | 11.3 |
| a) Obras públicas | 1.2 | 2.5 |
| b) Bienes adquiridos | 1.9 | 1.6 |
| c) Servicios contratados | 2.9 | 3.9 |
| d) Bienes arrendados | 0.2 | 0.7 |
| e) Otros | 1.4 | 2.6 |
| Gastos | 10.4 | 3.4 |
| a) Gastos operativos | 3.4 | 1.3 |
| b) Gastos administrativos | 3.9 | 1.1 |
| c) Gastos de representación | 1.6 | 0.3 |
| d) Otros | 1.5 | 0.7 |
| Auditorías | 0.7 | 0.5 |
| a) Resultados | 0.5 | 0.4 |
| b) Avance de recomendaciones | 0.1 | 0.0 |
| c) Otros | 0.1 | 0.1 |
| Datos personales | 4.3 | 7.9 |
| a) Datos personales | 3.8 | 4.2 |
| b) Otros | 0.5 | 3.7 |
| Otros | 10.2 | 7.9 |
| Total reportado | 100.0 | 100.0 |

* Cifras a partir del 12 de junio de 2003.

Fuente. Cuadro tomado de la página 13 del Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005.

Cuadro 2.1.
Recursos recibidos en el Instituto en el período
junio – diciembre.

| Mes | N° recursos 2003 | N° recursos 2004 | Diferencia | Aumento % |
|--------------|------------------|------------------|------------|-------------|
| Junio | 13 | 137 | 124 | 953.8 |
| Julio | 86 | 139 | 53 | 61.6 |
| Agosto | 71 | 174 | 103 | 145.1 |
| Septiembre | 143 | 166 | 23 | 16.1 |
| Octubre | 146 | 128 | -18 | -12.3 |
| Noviembre | 104 | 150 | 46 | 44.2 |
| Diciembre | 72 | 87 | 15 | 20.8 |
| Total | 635 | 981 | 346 | 54.5 |

Fuente: Cuadro tomado de la página 16 del Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005.

Cuadro 2.2.
Recursos recibidos en el Instituto en el período
enero - 15 mayo.

| Mes | N° de recursos 2004 | N° de recursos 2005 | Diferencia | Aumento % |
|--------------|---------------------|---------------------|------------|-------------|
| Enero | 44 | 119 | 75 | 170.5 |
| Febrero | 76 | 160 | 84 | 110.5 |
| Marzo | 122 | 203 | 81 | 66.4 |
| Abril | 90 | 169 | 79 | 87.8 |
| 15 - Mayo | 46 | 74 | 28 | 60.9 |
| Total | 378 | 725 | 347 | 91.8 |

Fuente: Cuadro tomado de la página 17 del Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005.

Cuadro 2.3.
Sentido de los recursos de revisión (RR) y positivas fictas interpuestos ante el IFAI y la proporción que tienen frente al total de recursos resueltos.*

| Sentido de la resolución | Total | Porcentaje de RR resueltos (%) |
|---|-------|--------------------------------|
| Confirma. | 176 | 12.9 |
| Modifica. | 288 | 21.0 |
| Revoca. | 351 | 25.6 |
| Desechado por improcedencia. | 98 | 7.2 |
| Desechado por extemporáneo. | 121 | 8.8 |
| No presentado. | 94 | 6.9 |
| Incompetencia. | 6 | 0.4 |
| Sobreseído por desistimiento. | 103 | 7.5 |
| Sobreseído por quedar sin materia. | 84 | 6.1 |
| Sobreseído porque se resolvió antes. | 13 | 1.0 |
| Sobreseído por otras causales. | 15 | 1.1 |
| Solicitudes de positiva ficta que no procedieron. | 15 | 1.1 |
| Solicitudes de positiva ficta que procedieron. | 6 | 0.4 |
| Total resueltos. | 1,370 | 100.0 |
| Pendientes de resolver. | 404 | |
| Total general. | 1,774 | |

* Casos interpuestos del 16 de mayo de 2004 al 15 de mayo de 2005.

Para las clasificaciones correspondientes a desechado, sobreseído y no presentado se incluyen también casos correspondientes a positivas fictas.

Fuente: Cuadro tomado de la página 17 del Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005.

Cuadro 2.4.
Proporción de recursos interpuestos vs. solicitudes respondidas (2004-2005).

| Mes | Número de respuestas a solicitudes | Número de recursos | Proporción (%) recursos/solicitudes |
|-----------------|------------------------------------|--------------------|-------------------------------------|
| Mayo (16 al 31) | 1,561 | 72 | 4.6 |
| Junio | 2,868 | 136 | 4.7 |
| Julio | 2,862 | 137 | 4.8 |
| Agosto | 3,627 | 174 | 4.8 |
| Septiembre | 3,130 | 166 | 5.3 |
| Octubre | 3,666 | 128 | 3.5 |
| Noviembre | 3,304 | 150 | 4.5 |
| Diciembre | 2,341 | 87 | 3.7 |
| Enero | 2,670 | 123 | 4.6 |
| Febrero | 3,208 | 157 | 4.9 |
| Marzo | 3,400 | 203 | 6.0 |
| Abril | 3,617 | 168 | 4.6 |
| Mayo (01 al 15) | 1,390 | 73 | 5.3 |

Fuente: Cuadro tomado de la página 18 del Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005.

Cuadro 2.6.
Proporción de recursos interpuestos vs. solicitudes de información recibidas.
 (16 de mayo de 2004 a 15 de mayo de 2005)

| Dependencias y entidades con una proporción igual o mayor al 7.0% | Proporción (%) |
|--|-----------------------|
| Luz y Fuerza del Centro. | 19.4 |
| Ocean Garden Products, Inc. | 17.9 |
| Capufe. | 14.5 |
| Pemex Petroquímica. | 14.4 |
| Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. | 14.3 |
| Comisión Reguladora de Energía. | 12.1 |
| Servicio de Administración y Enajenación de Bienes. | 12.1 |
| Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. | 11.6 |
| Exportadora de Sal, S.A. de C.V. | 10.0 |
| Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. | 9.7 |
| Lotería Nacional para la Asistencia Pública. | 9.5 |
| Ferrocarriles Nacionales de México en Liquidación. | 8.6 |
| Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. | 8.6 |
| Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V. | 8.3 |
| Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste S.C. | 8.0 |
| Instituto Mexicano de Cinematografía. | 7.8 |
| Fondo de Información y Documentación para la Industria. | 7.7 |
| Secretaría de la Función Pública. | 7.6 |
| Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. | 7.4 |
| Servicio de Administración Tributaria. | 7.1 |

Fuente: Cuadro tomado de la página 19 del Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005.

**Cuadro 3.1.
Funciones del SICCA.**

| Actividades | Organización de: |
|--|---|
| 1. Construcción de la estructura archivística por niveles, tomando en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fondo ▪ Sección ▪ Serie |
| 2. Generación de instrumentos de consulta y de control archivístico. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuadro general de clasificación archivística ▪ Catálogo de disposición documental ▪ Inventario general por series documentales ▪ Inventario general por expedientes ▪ Guía simple de archivos |
| 3. Registro de los responsables de archivo. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Trámite ▪ Concentración ▪ Histórico |
| 4. Captura de la información de los archivos. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Trámite ▪ Concentración ▪ Histórico |
| 5. Respaldo de información. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Exportación de archivos ▪ Acuses de captura |
| 6. Monitoreo de actividad. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ De los archivos ▪ De los usuarios |
| 7. Manuales de apoyo. | |

Fuente: Cuadro tomado de la página 35 del Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005.

**Cuadro 3.2.
Beneficios del SICCA.**

| Para los particulares | Para las dependencias y entidades |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Es un canal que permite tener acceso a la información en forma eficaz. ▪ Ubicación rápida y certera de la información que se desea consultar. ▪ Consulta pública de los instrumentos de consulta y control archivístico. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Permite contar con una infraestructura tecnológica que facilite los procesos de gestión archivística. ▪ Generar los instrumentos de consulta y control archivístico. ▪ Cabal cumplimiento de los lineamientos emitidos en materia de archivos. ▪ Ahorro en la inversión de recursos de tecnologías de la información. |

Fuente: Cuadro tomado de la página 36 del Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005.

Cuadro 3.3.
Resultados del proceso de verificación del cumplimiento de los lineamientos de archivos.
 (Cifras al 15 de mayo de 2005)

| Escenarios | Total de dependencias y entidades | % |
|---|-----------------------------------|-------|
| Dependencias y entidades verificadas. | 240 | 100.0 |
| Dependencias y entidades que atendieron la publicación de todos los instrumentos de consulta de acuerdo con los Lineamientos (Guía simple, informe y calendario). | 163 | 67.9 |
| Dependencias y entidades que atendieron los Lineamientos citados con la publicación de la Guía simple a través del SICCA. | 91 | 37.9 |
| Dependencias y entidades que atendieron la publicación de la Guía simple fuera del SICCA. | 129 | 53.8 |
| Dependencias y entidades que atendieron la publicación de la Guía simple fuera del SICCA y que no cumplen con los Lineamientos citados. | 53 | 21.1 |
| Dependencias y entidades que no han atendido la publicación de la Guía simple. | 20 | 8.3 |
| Dependencias y entidades que no han atendido la publicación del calendario y/o informe. | 22 | 9.2 |

Fuente: Cuadro tomado de la página 37 del Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005.

Cuadro 3.4.
Dependencias y entidades que no han atendido
la publicación de la Guía simple
 (Datos al 15 de mayo de 2005).

| |
|---|
| Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V. |
| Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C. |
| Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional. |
| Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. |
| Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. * |
| Comisión Nacional para el Ahorro de Energía. |
| Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas. |
| Comité Nacional Mixto de Protección al Salario. |
| El Colegio de San Luis, A.C. |
| Fideicomiso de Construcciones Militares. |
| Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda. |
| Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías. |
| Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. |
| Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. |
| Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. |
| Notimex, S.A. de C.V. |
| Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. |
| Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria. |
| Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano. |
| Universidad Pedagógica Nacional. |

Universidad Pedagógica Nacional.

* Dentro de su página web no publica vínculo al SICCA, sin embargo en éste se encuentra publicada la Guía simple.

Fuente: Cuadro tomado de la página 37 del Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005.

Cuadro 3.5.
Número de dependencias y entidades
de acuerdo con el rango de cumplimiento
A mayo de 2004 y mayo de 2005.

| Porcentaje de Cumplimiento | Número de dependencias y entidades a mayo de 2004 | Número de dependencias y entidades a mayo de 2005 |
|-----------------------------------|--|--|
| 100 | 2 | 149 |
| 90 a 99 | 21 | 31 |
| 80 a 89 | 24 | 11 |
| 70 a 79 | 30 | 7 |
| 60 a 69 | 49 | 12 |
| 50 a 59 | 39 | 3 |
| 40 a 49 | 25 | 5 |
| 30 a 39 | 23 | 0 |
| 20 a 29 | 5 | 1 |
| 10 a 19 | 2 | 1 |
| 0 a 9 | 0 | 1 |
| Total | 220 | 221 |

Fuente: Cuadro tomado de la página 40 del Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005.

Cuadro 3.6.
Las 11 entidades con cumplimiento por debajo del 60 por ciento.

| Entidad | Porcentaje de cumplimiento actual | Porcentaje de cumplimiento anterior |
|---|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra | 58.1 | 58.1 |
| Procuraduría Federal de Protección al Ambiente | 56.5 | 49.6 |
| Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores | 55.1 | 38.0 |
| Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. | 49.1 | 49.1 |
| Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías | 48.5 | 27.8 |
| Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos | 48.0 | 80.1 |
| Universidad Pedagógica Nacional | 41.8 | 41.8 |
| Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C. | 40.0 | 40.0 |
| Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas | 29.7 | 62.9 |
| Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores | 19.2 | 30.0 |
| Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas * | 0.0 | No aplicó |

* El INDETEC argumenta ser un órgano del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuya naturaleza intergubernamental, al involucrar instancias federales y estatales, le determina una naturaleza que lo exceptúa para efectos de aplicación de la LFTAIPG, estando subordinado a su propia legislación (Ley de Coordinación Fiscal) y a sus Órganos de Gobierno como lo es la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Fuente: Cuadro tomado de la página 40 del Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005.

Cuadro 4.1.
Iniciativas del Congreso de la Unión que impactan a la LFTAIPG.

| Iniciativa | Cámara de Origen |
|---|------------------|
| De Ley Federal de Protección de Datos Personales (presentada el 14/02/01). | Senadores |
| De reformas a los artículos 8 y 14 fracciones IV y V de la LFTAIPG (presentada el 21/08/02). | Senadores |
| De reformas a los artículos 1, 3, 5, 63, 64 y la denominación del Título Cuarto, se adiciona un Título Quinto y sus respectivos artículos 65 y 66 de la LFTAIPG (presentada el 06/11/03). | Diputados |
| Que reforma los artículos 6, 10, 16, 17, 18, 19, 21, 23, 25, 28, 39, 58 y 66, se adicionan los artículos 18 Bis, 18 Bis 1, 19 Bis, 19 Bis 1, 25 Bis y 25 Bis 1 y se deroga el artículo 20 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) (presentada el 21/10/03). * | Senadores |
| De Ley de Seguridad Nacional (presentada el 30/10/03). ** | Senadores |
| De reformas al artículo 6 de la Constitución Federal, propone se expida la Ley Federal de Archivos (presentada el 09/12/03). | Senadores |
| Que adiciona una fracción VIII-B del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (presentada el 09/06/04). | Diputados |
| De reforma a los artículos 33, 34, primero y segundo párrafos, de la LFTAIPG y se adiciona un artículo 27 Bis a la Ley de Imprenta (presentada el 09/06/04). | Diputados |
| De reformas y adiciones a los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 12, 13, 17, 33, 34, 35, 36, 39 y 55 de la LFTAIPG (presentada el 09/06/04). *** | Senadores |
| De reformas y adiciones a los artículos 6 y 108 constitucionales (presentada el 09/06/04). | Senadores |
| Que adiciona la fracción X del artículo 1 de la Ley General de Desarrollo Social y de la LFTAIPG (presentada el 21/09/04). | Diputados |
| Que reforma los artículos 13 y 18 de la LFTAIPG (presentada el 28/10/04). | Diputados |
| Que reforma los artículos 6, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (presentada el 07/12/04). | Diputados |
| Diversas disposiciones de la LFTAIPG (presentadas el 11/11/04). | Senadores |
| Que reforma el artículo 13 de la LFTAIPG y diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (presentada el 23/11/04). | Senadores |
| Que reforma los artículos 102, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia y acceso a la información (presentada el 14/12/04). | Senadores |
| De la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (no hay fecha, ya que es una recopilación de iniciativas). | Diputados |
| Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de la LFTAIPG y de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (presentada el 14/03/05). | Diputados |
| Se expide la Ley Federal de Archivos, y se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (presentada el 17/03/05). | Senadores |

* Aprobada el 27 de abril de 2005 en el Congreso de la Unión.

** Esta iniciativa ya fue aprobada, y se publicó en el DOF el 31 de enero de 2005.

*** Esta iniciativa ya fue aprobada por la Cámara de Senadores el 31 de marzo de 2005, y fue turnada a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

Fuente: Cuadro tomado de la página 45 del Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005.

Cuadro 4.2.
Lineamientos publicados por el IFAI
de junio de 2003 a la fecha.

| Lineamiento | Fecha de publicación en el DOF |
|---|--------------------------------|
| Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección. | 12 de junio de 2003 |
| Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. | 18 de agosto de 2003 |
| Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto el listado de sus sistemas de datos personales. | 20 de agosto de 2003 |
| Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a datos personales que formulen los particulares, con exclusión de las solicitudes de corrección de dichos datos. | 25 de agosto de 2003 |
| Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los índices de expedientes reservados. | 9 de diciembre de 2003 |
| Lineamientos generales para la organización, conservación y custodia de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. | 20 de febrero de 2004 |
| Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, trámite, procesamiento, resolución y notificación de las solicitudes de corrección de datos personales que formulen los particulares. | 6 de abril de 2004 |
| Lineamientos en materia de clasificación y desclasificación de información relativa a operaciones fiduciarias y bancarias, así como al cumplimiento de obligaciones fiscales realizadas con recursos públicos federales por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. | 22 de diciembre de 2004 |

Fuente: Cuadro tomado de la página 48 del Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005.



**El Fortalecimiento de los
Gobiernos Estatal y Municipal en
México: El Capítulo Hacendario**
de Alfredo Carlos Victoria Marín

*Adriana E. Bazán Trousselle**

El fortalecimiento de los gobiernos estatal y municipal en México: El capítulo hacendario, elaborado por Alfredo Carlos Victoria Marín, se caracteriza por haber obtenido el Premio IAPEM 2003, Tradición y Excelencia.

La estructura del libro contempla una lista ordenada de cuatro capítulos que lo integran, mismos que en su interior se acompañan de cuadros y gráficas. Incluye una introducción, un apartado de conclusiones y su respectiva relación con las fuentes de consulta bibliográfica, hemerográfica y electrónica.

Victoria Marín reflexiona y expone en líneas claras y sencillas, la argumentación que corresponde al fortalecimiento de la capacidad hacendaria en los diversos órdenes de gobierno en nuestro país. Alude al papel fundamental que desempeña el Estado para ejercer influencia en la definición y el rumbo de la economía nacional, de acuerdo con la forma de organización política que lo caracteriza como un poder funcional y eficaz.

*Coordinadora de Investigación del Instituto de
Administración Pública del Estado de México.*

Para ello, el autor parte de la definición del Estado y plantea como referencia el caso de los modelos contemporáneos que organizan el poder: el unitario y el federalista; ambos con perspectivas de desarrollo, son capaces de incentivar el crecimiento económico como variable determinante para el fortalecimiento fiscal del Estado.

En el caso de México, el sistema hacendario presenta características que lo vuelven único y singular, lo que conlleva al autor a explicar su desarrollo a través del tiempo, diagnosticando la debilidad del modelo económico, la incapacidad institucional hacendaria, la disfuncionalidad de las relaciones fiscales intergubernamentales y la amplia dependencia de las transferencias federales, que conducen a una crisis económico-financiera, fuertemente arraigada y cuestionada.

Al respecto, el estudio del federalismo adquiere una importancia crucial para el análisis de la hacienda local y municipal en el sistema mexicano. Dentro de ese análisis, Victoria Marín hace especial énfasis en las características que lo determinan, las medidas instrumentadas y el marco normativo que establece un ámbito competencial que adquiere una dinámica centralizada.

En ese sentido, atribuye a la pretendida eficacia del sistema centralista el padecimiento de serias limitaciones estructurales, institucionales y políticas. De ahí, la percepción del autor que conduce a una nueva tendencia: formalizar e institucionalizar eficientemente a los órganos encargados de la gestión hacendaria en los distintos niveles de gobierno, lo cual, en su opinión, representa en primer término, otorgar mayor potestad hacendaria a los estados y municipios a nivel regional,

en segundo, introducir un manejo innovador en la asignación de las transferencias federales a los estados, y en tercer término, replantear las relaciones intergubernamentales.

El autor puntualiza la democratización en relación directa con el proceso de descentralización fiscal, por cuanto factor imperante en la construcción de las capacidades institucionales hacendarias, la implementación de los patrones de conducta y la profesionalización de los servidores públicos en las áreas financieras y administrativas, relacionadas con la modernización de la gestión pública, particularmente en el ámbito municipal.

A efecto de llegar a conclusiones comparables por vías diferentes, la experiencia internacional en el ámbito del fortalecimiento de las capacidades hacendarias en los gobiernos locales, es abordada por el autor a partir de un estudio de las condiciones que tienen los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en cuanto a fiscalización, descentralización, modelos de crecimiento económico y arreglos institucionales.

Se inclina por la adopción de una nueva configuración de las atribuciones y competencias financieras asignadas a los distintos niveles de gobierno, con el fin de afirmar la aplicación de los principios de coordinación, subsidiaridad y solidaridad a las instancias constitutivas del pacto federal.

Asimismo, propone como directrices en el desarrollo del federalismo fiscal, un modelo de crecimiento económico, el compromiso de incorporarlo como parte de la política social y un nuevo régimen político.

Finalmente, el autor lleva al cabo un recuento de las causas que por razones históricas han impedido un mayor crecimiento económico y un desarrollo más armónico en nuestro sistema nacional hacendario.

Sin duda, la disparidad y complejidad del sistema hacendario mexicano sustentado durante décadas, es el resultado de implicaciones históricas, económicas e ideológicas. Su estructura es la clave para entender y comprender nuestra realidad. En consecuencia, como resultado del quehacer público, el Estado a través del gobierno, tendrá que resolver como dar solidez a las finanzas de los gobiernos locales y municipales, desde una nueva perspectiva.

Lo hasta aquí expuesto sobre el libro de Alfredo Carlos Victoria Marín, permite tener idea de lo que el lector puede encontrar en sus páginas; proporciona además, la oportunidad de tener elementos suficientes –analíticos, metodológicos e institucionales– para estar en posibilidad de formular respuestas gubernamentales acertadas para una realidad diversa e interdependiente como la mexicana, considerando los órdenes de gobierno que la integran.



La Revista IAPEM tiene como propósito fundame desde su fundación en 1989, difundir ensa científicos especializados en Administración Púb Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamier jurídicos, reseñas, convocatorias e informac relevante sobre administración pública y discipli afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 2004-2007, a tra de este medio, invita a los asociados y docentes Instituto, servidores públicos, estudiantes y estudio de nuestra disciplina, a participar en la Revista IAP entregando o remitiendo ensayos y colaboracio para tal fin, mismas que deberán cumplir con siguientes criterios básicos:

1. Los ensayos deberan abordar preferenteme alguna de las siguientes temáticas:

- *Planeación Municipal y Proyectos de Invers Local*
- *Políticas Públicas Estatales y Municipales*



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 2004-2007, 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 deberan 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



*El Gran Nayar:
Patrones de cambio e intercambio*

11 PRESENTACION

SECCIÓN TEMÁTICA

Johannes Neiraiah

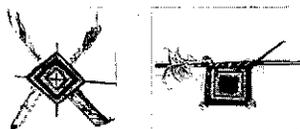
21 MASCARAS ENMASCARADAS. INDÍGENAS, MESTIZOS Y DIOSAS INDÍGENAS MESTIZOS

Paul Liffman

51 FUEGOS, CIPAS Y RAICES: ESTRUCTURAS COSMOLÓGICAS Y PROCESOS HISTÓRICOS EN LA TERRITORIALIDAD MICHOL

Francoise Guizar Vázquez

81 ESTRATEGIAS DE APROPIACION TERRITORIAL Y DE CONSTRUCCION DE HEGEMONIA EN UN CONTEXTO INTERGRUPAL. EL CASO DE SAN LUCAS DE JAIPA, EL MEZQUITAL, DURANGO



C O N T E N I D O

Philip C. Cogle

123 PROCESOS RITUALES CONTRADICTORIOS: ASUMIENDO UN CARGO EN SANTA TERESA (NAYARIT)

Séverine Durin y Angélica Rojas Cortés

147 EL CONFLICTO ENTRE LA ESCUELA Y LA CULTURA MICHOLCA: TRASLASE Y NEGOCIACIÓN DE TIEMPOS

DOCUMENTO

191 MESA REDONDA: MICROHISTORIA MEXICANA, MICROHISTORIA ITALIANA E HISTORIA REGIONAL
(Presentación de Conrado Hernández López)

SECCIÓN GENERAL

Beatriz Berred León Mariscal

227 DISCURSOS DE PODER EN UN NUEVO DOMINIO: EL TRAYECTO DEL VIEJO MARQUÉS DE LAS AMATELLAS DE VERACRUZ A PUEBLA. LAS FIESTAS DE ENTRADA Y EL CEREMONIAL POLÍTICO



C O N T E N I D O

Beatriz Utrías Horvath

261 REFORCA, FICCIÓN Y ESPERANZA: TRES IMÁGENES DE UN MÉXICO BOLDREVIQUE (1920-1940)

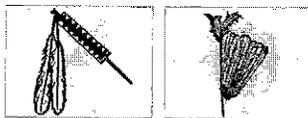
RESERVA

Agueda Jiménez Peláez (coordinadora)

303 ÉLITES Y PODER. MÉXICO Y ESPAÑA, SIGLOS XVI AL XIX.
*México, Universidad de Guadalajara, 2003, 300 p.
ISBN 978960 11444*

José Manuel Velázquez Ace (coordinador)

311 LOS ESTUDIOS CULTURALES EN MÉXICO.
*México, Conaculta, 2003, 464 p.
PARTIDO PERRO Y MANEJO: EL COLEGIO DE MICHOCAN*



C O N T E N I D O



Revista Venezolana de Gerencia (RVG)
 Centro de Estudios de la Empresa
 Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
 Universidad del Zulia (LUZ)
 Maracaibo - Venezuela

Año 10, No. 30

Abril - Junio 2005

ISSN 1315-9884

Depósito Legal pp 199602ZU40

Publicación Trimestral

Contenido

Editorial. *Las Revistas Científicas de LUZ en la evaluación de méritos del FONACIT y en el PPI*
 Heriberto Ocasio Hernández

EN LA MIRADA: La Gestión Urbana

- Poz, Sergio (Universidad Nacional de Quilmes - Argentina)
 Gestión estratégica y posicionamiento de ciudades. La marca de ciudad como vector para la proyección internacional
Strategic Management and City Positioning. The City Trademark as a Pathway for International Projection 177
- Cocha Ortiz, Rosa Virginia y Urdinola, Jobara (USB y LUZ-Venezuela)
 Participación de los Municipios en la formación de la Política Nacional de Transportes Urbanos en Venezuela
Municipal Participation in the Formation of National Urban Transport Policy in Venezuela 198

TRIMESTRE

- Ganga Contreras, Francisco A. (Universidad de Los Lagos-Chile)
 Análisis preliminar del gobierno universitario chileno
Preliminary Analysis of University Management in Chile 213
- Campo-Redondo, María y Arango Barrios, Mariela (LUZ-Venezuela)
 El cinefórum: Estrategia didáctica en la generación de ingresos propios
The Cinema-Forum: A Didactic Strategy for the Generation of Income 247
- Rincón de Pared, Haydée Casals (I.P.A. Venezuela)
 Contabilidad de costos y de gestión en la industria farmacéutica venezolana: Estudio de un caso
Accounting Costs and Management in the Venezuelan Pharmaceutical Industry: A Case Study 267
- Gómez de Aragón, Octa H.; Chirinos González, Alina y Hénara, Diego (LUZ-Venezuela)
 Comportamiento de las firmas de contadores públicos en el municipio Maracaibo
The Behaviour of Public Accounting Firms in Maracaibo Municipality 288
- Arnez H., Carmen (LUZ-Venezuela)
 El capital intelectual: Nuevo enfoque de la Recibibilización laboral
Intellectual Capital: A New Focus on the Flexibility of Labor 310

DISCURSOS

- Rodrigo Cabezas (LUZ-Venezuela)
 La universidad de cara al pueblo 327
- Jorge Chávez Sánchez (LUZ-Venezuela)
 Merecido reconocimiento a un hombre comprometido con la Universidad
 Jorge Chávez Sánchez 331

EVENTO Y REVISTAS

- 337
- 341

NORMAS, FORMATO DE ARBITRAJE E INSTRUCCIONES PARA LOS ÁRBITROS

Revista de Occidente



BICENTENARIO

LAS AMÉRICAS DE TOCQUEVILLE

FRANÇOISE MÉLONIO • JOSÉ ANTONIO AGUILAR RIVERA
DARÍO ROLDÁN • JOSÉ MARÍA MARCO

SYLVIA PLATH Y JANE BOWLES

RUTH FAINLIGHT

JORGE LOZANO: DECIR MENTIRAS

IRENE MOCHI-SISMONDI: DOS RELATOS

VÍDEO: SANDRA GUERRA

SUMARIO

- BICENTENARIO DE TOCQUEVILLE
 - Tocqueville, ciudadano de honor de los Estados Unidos.*
Françoise Mélonio 5
 - Omnibus Al oración: la recepción de Tocqueville en México.*
José Antonio Aguilar Rivera 17
 - Sarmiento, Tocqueville, los viajes y la democracia en América.*
Darío Roldán 35
 - ¿En qué se equivocó Tocqueville? Una lectura ingenua de*
La democracia en América. José María Marco 61
- LITERATURA
 - Sylva y Jane. Dos mujeres ante la fama y la familia.*
Ruth Fainlight 82
- ENSAYO
 - El hispanismo en los EEUU y el mito de la frontera.*
Eduardo Garrigues 106
- NOTA
 - Decir mentiras.* Jorge Lozano 125
- CREACIÓN LITERARIA
 - Dos relatos.* Irene Mochi Sismondi.
Presentación de María Victoria Atencia 133
- LIBROS
 - Tradición liberal e historia intelectual.* Francisco José Martín 143
 - La importancia de divulgar.* Daniel Martín Mayorga 149
 - El goce del sentido.* Mariano Peyrou 162



Revista iapem No. 61. Se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2005, en los talleres de Gráficos Impresos, ubicados en Sor Juana Inés de la Cruz No. 602 Sur, Col. Cuauhtémoc, C.P. 50130, Toluca, México. Tels.: 213 11 14 y 213 11 24, graficosimpresos@prodigy.net.mx El tiraje fue de 500 ejemplares.