

# Instituto de Administración Pública del Estado de México

## Miembros Fundadores

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

## Consejo de Honor

Arturo Martínez **Legorreta**  
Jose 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 Enrique Miranda Nava  
Enrique Peña Nieto  
Carlos Rello Lara  
Carlos F. Quintana Roldán  
Rafael Lopez 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

**Felipe Mancilla Margajj**  
SECRETARIO EJECUTIVO

## Directorio

Luis García Cárdenas  
PRESIDENTE

**Felipe Mancilla Margajj**  
SECRETARIO EJECUTIVO

## COORDINADORES

Carlos A. **Chapa Silva**  
CAPACITACION Y DESARROLLO  
PROFESIONAL

**Raúl Fraga Juárez**  
DIFUSION Y VINCULACION

Valentin J. (turbe Pozadas  
EXTENSION

**Adriana E. Bazán Trousselle**  
INVESTIGACIÓN

**Juan A. Montes de Oca Alvarez**  
INFORMÁTICA Y SISTEMAS

César Montoya Garduño  
ADMINISTRACION Y FINANZAS

## DELEGADOS REGIONALES

**Miguel A. Villafuerte y Eudave**  
TLALNEPANTLA

**Jose F. Salazar Rodríguez**  
VALLE DE CHALCO

**Salvador Torres Silva**  
IXTLAHUACA

**Felipe Ocegüera Gutiérrez**  
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 A ■**

Paseo Matlazincas, Núm. 2008  
Barrio La Teresona.  
Toluca, Estado de México.  
Tel.(01 722) 167 10 03, 167 10 05  
y 1671006

### **DELEGACION REGIONAL EN**

#### **TLALNEPANTLA**

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

### **DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD**

Av. Popocatepetl s/n, entre Tezozomoc  
y Xicoténcatl, C. P. 56611  
Valle de Chalco Solidaridad,  
Estado de México.  
Tel. (01 55) 59 71 17 31

### **DELEGACION REGIONAL EN IXTLAHUACA**

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

### **DELEGACION REGIONAL EN**

#### **IXTAPAN DE LA SAL**

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

### **DELEGACION REGIONAL EN AMANALCO DE BECERRA**

Emilio R. Becerril s/n Col. Centro  
Amanalco de Becerra, Estado de México.  
Tel. (01 726) 251 01 94, 251 00 38 y 251 00 48

## **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 Difusión y Vinculación

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](mailto:instituto@iapem.org.mx)  
Página web:[www.iapem.orgmx](http://www.iapem.orgmx)

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 2004)

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 y fotografías:  
D.G. Rosa María García Corcova

## **Editorial**

Las transformaciones de la administración pública en el tiempo actual, son fruto de los cambios intensos y acelerados que se viven con intensidad tanto en la sociedad, las economías, los mercados, los espacios públicos, los espacios privados y los Estados. Su papel, sin embargo, no pierde relevancia en la vida colectiva, pues de la misma dependen los principales movimientos, procesos y actividades que la erigen en el centro más activo que. en términos institucionales, se encarga de crear y reproducir las condiciones fundamentales para que la sociedad, los ciudadanos las unidades económicas y las organizaciones civiles, tengan los elementos vitales de su conservación y desarrollo.

No obstante que en diversos foros nacionales e internacionales es señalada de manera tendenciosa como la causante de los males públicos. no hay duda que es el medio más efectivo para evitar que las crisis se conviertan en sacudimientos violentos que amenazan la gobernabilidad democrática. Los errores, omisiones y desviaciones de la administración pública explicables en razón de múltiples factores propios y ajenos, pueden erradicarse con reformas y mejoras inteligentes que la apuntalan como la institución mas comprometida con el sentido y el alcance de las acciones de gobierno.

Así, su responsabilidad tiende a la vigencia del interés público, sin que implique que es opuesta a los espacios privados ni a la iniciativa de las organizaciones de la sociedad. Nada más falso que adoptar esta postura que es propia del maniqueísmo político que en nada contribuye a la estabilidad de la sociedad ni al logro de

**los acuerdos que se necesitan a favor de la estabilidad y gobernabilidad.**

**Sin duda, el interés público tiene vigencia efectiva, cuando con la ley en la mano, la administración pública se ocupa y preocupa de que los excesos del individualismo no afecten las relaciones y las esferas del interés compartido. La preservación auténtica del interés público es una tarea de alcance irrenunciable que ha asumido para favorecer el gobierno de la institucionalidad republicana.**

**Por tanto, la administración pública tiene ante sí, la suma de una complejidad creciente que brota de la sociedad y que exige ser gobernada con medios que permitan su institucionalización efectiva. De este modo, la administración pública se convierte en un conjunto de capacidades de realización que se encargan de acreditar la función de gobierno para evitar que el conflicto político y la escasez de recursos se conviertan en polos de atracción destructiva.**

**La atención de los problemas sociales, que tiene como disposición ineludible, la existencia de los recursos escasos, es un compromiso de primer orden para que la administración pública los utilice con criterio estratégico para que permita la obtención de resultados crecientes en favor del interés público. La administración de la sociedad es al mismo tiempo la gobernación de un país; y la gobernación de un país, implica la administración eficaz, sensible y receptiva de la sociedad.**

No hay pues, margen ni argumento válido para prescindir de la administración pública como en ocasiones lo pretenden los ideólogos fundamentalistas de la libre empresa. Así, se ha demostrado que la eficacia y productividad de los mercados depende en lo fundamental, de los apoyos, normas, recursos y políticas que la administración pública proporciona al valorar su utilidad en la sociedad. El desarrollo de los mercados es inexplicable sin la administración pública. sin que ello implique desconocer que tienen capacidades básicas para producir los bienes, los servicios y las mercancías que se requieren para la colectividad.

Los mercados son indispensables para llevar a cabo la producción de la riqueza material y con ello generan las condiciones que para a través del empleo y la utilización de los capitales, se cuantifique la masa de recursos fiscales que pueden recaudarse por parte de la administración pública. Corresponde a ésta. además de recaudar los impuestos para estructurar los presupuestos de ingreso y gasto, la formulación y el cumplimiento de las políticas públicas que hagan factible convertir en realidad, los valores de la equidad y la prosperidad. Que existan mercados eficientes y mejor calidad de vida para el conjunto de la sociedad, es una de las tareas más complejas e inaplazables que únicamente la administración pública puede cumplir para asegurar la mejor convivencia de los espacios privado y público.

La propia administración pública tiene a su cargo el diseño e implementación de las políticas públicas

**que garantizan la convivencia pacífica y civilizada de los contrarios para hacer factible que la comunidad civil y política se organice formal y realmente en Estado nacional, tomando en cuenta a los agentes económicos, las organizaciones sociales, los partidos políticos, los sindicatos, la opinión pública, los medios de comunicación, las asociaciones empresariales, los parlamentos, los tribunales, el tercer sector, con base en procesos de coordinación y cooperación que garanticen ventajas compartidas.**

**Por tal motivo, la misión de la administración pública no se agota en la prestación de los servicios públicos. Siendo básicos para atender y satisfacer las necesidades colectivas, son parte medular de cómo las instituciones administrativas se identifican con los valores y expectativas de la comunidad, y por ello, la eficacia y la eficiencia se erigen en atributos innegables que los políticos y los administradores públicos asumen para garantizar la gobernabilidad democrática. Ésta es la expresión de capacidades demostradas que combinan destreza política y eficacia administrativa para garantizar que los grupos organizados y dinámicos de la sociedad, participen en los procesos abiertos del gobierno.**

**La intervención de la sociedad en los asuntos comunes, da cuenta de cómo la administración pública abre los espacios que permiten fortalecer las relaciones de corresponsabilidad. Y el dinamismo de los espacios comunes hoy día, demuestra que lo público no es monopolio reservado únicamente al Estado, sino que**

éste es más público y democrático, en la medida en que el gobierno de lo público -gobierno de los ciudadanos- es realidad fehaciente para aumentar la legitimidad democrática de la administración pública.

El horizonte de la administración pública en el corto, mediano y largo plazo, estará dado por la combinación inevitable de problemas y soluciones, expectativas y realizaciones, oportunidades y restricciones, objetivos y metas, legalidad y legitimidad, decisiones y acciones.

Las combinaciones mencionadas, son parte de su naturaleza institucional, social y política que responde a los valores de la sociedad moderna, la cual tiene como premisa básica que en la democracia, tan importante es la realización individual como la colectiva, así como la convivencia respetuosa de las mayorías y las minorías. En este sentido, el quehacer institucional no es un asunto exclusivo de los arreglos políticos, sino también de cómo los medios administrativos juegan un papel determinante para concretar en objetivos específicos, las decisiones estratégicas y coyunturales de la política.

Por tanto, la visión multifacética de la administración pública es una veta para analizarla y explicarla desde una óptica más amplia y enriquecedora que permita valorar su importancia creciente en todos los órdenes de la vida asociada.

**El presente número se integra por la colaboración de plumas que abordan ángulos medulares que se relacionan con las tareas, calidad, cobertura y compromisos de las instituciones administrativas.**

**Destacan en éste planteamiento, artículos relacionados con las diferentes etapas que ha vivido en el mundo moderno, la importancia de la gestión pública para fortalecer su capacidad operativa, el valor de la gobernabilidad democrática y las políticas públicas, la importancia de las instituciones públicas a partir del neoinstitucionalismo, los retos de la globalidad que conciernen a la propia administración pública, la vinculación entre los problemas de migración y las instituciones administrativas locales.**

# Contenido

<b>Artículos</b>	<b>11</b>
<b>Los cambios institucionales del Estado y <i>la administración pública moderna</i></b>	11
<i>Noe Perez Bello</i>	
<b>Nueva gestión pública, democracia y espacio <i>público: dilemas y paradojas en transición</i></b>	67
<i>Jose Enrique Bailleres Helguera</i>	
<b>Gobernabilidad, política pública y <i>poder público</i></b>	95
<i>Jesús Limberg Ramos García</i>	
<b>La revitalización de las instituciones públicas <i>en el mundo contemporáneo</i></b>	<b>145</b>
<i>Alfonso Hernández Ortega</i>	
<b>La NGP</b>	179
<i>¿propuesta de un control político renovado?</i>	
<i>Matías G. Duran Quintanar</i>	
<b>Retos del Estado frente a la globalización y la <i>administración pública del nuevo siglo</i></b>	<b>203</b>
<i>Jesús Méndez Reyes</i>	
<b>Gobiernos municipales y migración a Estados Unidos. <i>Una agenda política pendiente en el Estado de México</i></b>	225
<i>Francisco Herrera Tapia</i>	

<b>Agenda Glocal</b>	<b>253</b>
<b>Ley de Transparencia y Acceso a la Información</b> <i>Pública del Estado de México</i>	253
<b>Análisis de la Ley de Transparencia y Acceso</b> <b>a la Información Pública del Estado de México</b> <i>Jorge Reyes Pastrana</i>	291
<b>Numeralia</b>	<b>321</b>
<b>Confianza y desarrollo humano</b> <i>Jose Luis Mora</i>	321
<b>Reseña de Libro</b>	<b>329</b>
<b>Políticas públicas municipales</b> <i>una agenda en construcción</i> Reseña elaborada por <i>Ricardo Uvalle Berrones</i>	329
<b>Criterios para colaborar en la Revista</b> <b>IAPEM</b>	<b>333</b>
<b>Revistas de interés</b>	<b>339</b>



## **Abs tract**

**Los cambios  
institucionales del Estado  
y la administración pública**

**Noé Pérez Bello'**

*El artículo analiza los cambios que tanto el Estado como la administración pública ha tenido en el mundo moderno, así como el impacto de las acciones que han desarrollado en los espacios diferenciados de moderna la sociedad civil. Se explica también, el significado racional, histórico y político que esas instituciones han desempeñado en la vida pública para que desarrolle las capacidades y proyectos que la definen como un modo de convivencia que articula las aportaciones de las personas, las organizaciones y las autoridades públicas.*

*Palabras clave: administración pública, bienestar, cambio, centralización, estado, intervención.*

*The article analyzes the changes that as much the State as the public administration have had in the modern world, as well as the impact of the actions that they have developed in the spaces differentiated from the civil society. It is also explained, the rational, historical and political meaning that those institutions have carried out in the public life so that it develops the capacities and projects that define it as a coexistent way that articulates the public contributions of the people, organizations and authorities.*

*Key words: public administration, well-being, change, centralization, state, intervention.*

*Profesor de Teoría de la Administración  
Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y  
Sociales de la UNAM*

## ***Proemio***

El mundo de los tiempos actuales vive nuevas realidades, generadas por los cambios económicos, políticos, tecnológicos, demográficos, ecológicos y geopolíticos que se dan en la sociedad contemporánea en un ámbito de globalidad, interdependencia, mundialización e incertidumbre.

Por ello, el Estado y la administración pública se transforman para revalorar y redefinir su misión histórica, social, política y económica; y responder a las demandas de la sociedad que reclama y exige espacios para participar y desarrollar sus capacidades en la vida pública.

Problematizar al Estado y la administración pública en un contexto de procesos de cambio institucional y de factores que inciden directamente en lo que son la sociedad abierta, la economía global, la participación ciudadana, el mercado, lo público, la producción de bienes y servicios públicos, la tecnología, la privatización, el tamaño del Estado, entre otros, es el análisis y estudio planteados en este trabajo.

Para fines de exposición, se integra por cuatro apartados que se estructuran de la siguiente manera: el primero, estudia la formación del Estado moderno en la etapa absolutista, donde el poder estatal está concentrado en el monarca y la administración pública es centralizada, vigorosa y poderosa; el segundo, se refiere a la constitucionalidad del Estado moderno y su transformación a las fases liberal y de derecho, con una administración pública sujeta a la ley, condición básica para robustecer y acrecentar su acción en la sociedad; un tercer apartado, analiza al Estado de derecho en su modalidad de Estado de bienestar, el cual interviene de manera protagónica en todos los diversos ámbitos sociales y económicos y consiguiente, la administración pública amplía

la dimensión de su estructura, organización y funciones; finalmente, se explica el perfil del Estado contemporáneo en su faceta de promotor y regulador, donde la administración pública se evalúa y redefine su misión, modo y forma de cumplir sus cometidos económicos y sociales.

### ***La visión secular y racional del Estado***

El origen del Estado moderno se ubica en la época del Renacimiento humanista: caracterizado éste, por el auge de una nueva y diferente forma de pensar y de vivir que invade a toda la sociedad en sus diversas manifestaciones del arte, la ciencia, la literatura, la filosofía, la arquitectura, la religión y el urbanismo.

Es durante el siglo XVI. que "...el Renacimiento apareció como el triunfo de la personalidad, el descubrimiento del hombre, el sentido consciente de una libertad creadora infinita". Es en este ámbito, cuando el hombre adquiere una nueva concepción de la vida y de su acción en sociedad. opuesto a la idea teológica y señorial de la vida medieval que había anulado su individualidad y que ahora se encuentra inmersa y sometida a los cambios sociales y políticos.

El Estado' como realidad y producto del periodo renacentista surge de los conflictos entre los poderes universales y de los poderes locales.

En el origen, el Estado moderno inserta en la cultura del Renacimiento humanista. Ahí es concebido como una obra de arte no e sentido estético, sino de creación Ricardo Uvalle, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, p. 11 n

atore A. Albertoni. *Historia de las doctrinas ppoliticas en Italia*. p. 79.

El concepto Estado fue acunado por primera vez por Nicolas Maquiavelo en su obra magna *El príncipe*. publicado en 1532 para designara la nueva organización política, en la antigüedad se usaron términos como *polis*. *civitas*, *regnum*. *impeium*, *república*.

Para dirimirlos y evitar que la sociedad se consuma en ellos, el Estado se manifiesta 'como una organización que tiene por objeto concentrar, ejercer y retener el poder para gobernar y administrar los conflictos sociales".'

En la formación del Estado moderno convergen factores e intereses de dos órdenes políticos: el medieval que se resiste a morir y el moderno que emerge y se fortalece con nuevas energías sociales propias de la época.

Así pues, el Estado se erige en la organización política de la sociedad, al expropiar el poder político a las fuerzas supraestatales y a fuerzas infraestatales.

Este proceso se da en medio de grandes convulsiones, de gran resistencia de los poderes tradicionales que se encuentran en decadencia por el impacto que han suscitado las nuevas formas económicas encaminadas hacia la economía de mercado.

La Iglesia sufre una catástrofe con la Reforma; el Sacro Imperio como una pretensión universal es un fantasma debilitado, pero vivo como idea; asimismo, se aniquilan las fuerzas infraestatales, al derribarse, en favor del Estado, las inmunidades y privilegios de corporaciones, municipios, estamentos e individuos titulares de derechos judiciales, financieros y administrativos.

Ricardo Uvalle, Op. cit. p. 52.

La vida pública se mueve en dos esteras, de las cuales la una es, por así decirlo, *supraestatal*, ya que sus instituciones políticas no se extienden al todo, sino solo a un sector especial y concreto: a una religión, no a todas las religiones del territorio de soberanía; a un grupo social, no a todos los que componen el cuerpo nacional; a un hombre, no a todos los súbditos del Estado. La otra, en cambio, es de carácter *infraestatal*, porque aquí el poder constituido habla en nombre de la Iglesia romana o por el Sacro Imperio - no coincide con un territorio determinado y su población'. Werner Naet, *La idea del Estado en la edad moderna*, p. 10.

Con la victoria del Estado sobre estos poderes tradicionales que se habían batido en inconables luchas y "...la unidad, bajo la misma corona, de una pluralidad de reinos o territorios antes independientes... la concentración del poder supremo en un punto, que ni es universal ni es local, se expresará en la idea y *praxis* de la soberanía".'

Durante el Renacimiento, se forma el Estado como una obra de arte, de creación, de arquitectura,' que asciende a una supremacía política con un contenido poderoso e incesante, propio del momento espacial y temporal de las condiciones imperantes.

La nueva organización del Estado se presenta en forma activa, vigorosa, eficiente, poderosa y como una institución coactiva.'

Con el vigor de la innovación, el Estado monopoliza cometidos de carácter general, se convierte en la autoridad que sugiere y fomenta, regula y dirige, controla y ayuda, castiga y beneficia, confisca y tutela, es decir, el Estado es el todo, se ha convertido en organización regia. Por ello, "El Estado es una realidad intuitivamente clara: la encontramos por doquier en los deberes y limitaciones que nos impone y en los derechos y oportunidades que nos concede"

Manuel García-Pelayo, *Las razones históricas de la razón de Estado*. p 32.

La arquitectura del Estado da cuenta de que es una creación artificial, producto del ingenio humano. Es una arquitectura que testimonia el fino arreglo de sus partes físicas, institucionales, organizativas y técnicas. Es una arquitectura donde el saber científico y cultural es puesto al servicio de objetivos específicos como son los que se persiguen con la política y el poder. Ricardo Uvalle, *apud*, p 50.

"El Estado al igual que toda entidad política, es un enlace de dominio de individuos sobre individuos sostenido mediante la legítima violencia; es decir considerada como tal. Mas Weber *El político y el científico*, p. 8

c Gonzalo Fernández de la Mora. *Del Estado ideal al Estado de razón*, p 60.

Como organización política, el Estado se convierte en institución salvadora<sup>10</sup> de la sociedad y el hombre. Fortalece de manera progresiva su poder y se diferencia de la vida social moderna.

Como producto histórico en el cual la racionalidad se impone sobre axiomas y postulados medievales que limitaban la creatividad, la inteligencia y el conocimiento científico y humanístico, se forma el Estado moderno como una realidad tangible y objetiva; como una entidad relativa, como una institución temporal, espacial y nacional y como un ente artificial" creado por el intelecto humano.

La nueva organización política de la sociedad "reclama su derecho a la vida y la potestad para ser reconocida como poder superior en la gama y diversidad de otros poderes sociales y políticos".<sup>12</sup> Con sus elementos concretos" que lo constituyen, el Estado se erige como una fuerza suprema y una realidad macrofísica<sup>16</sup> para dirigir, ordenar, conservar y desarrollar a la sociedad en un contexto de bienestar y convivencia a los individuos, grupos y organizaciones que la integran, dando cauce a las iniciativas particulares, públicas y sociales.

<sup>13</sup> Por eso sólo en el fortalecimiento del poder del Estado, de esa entidad que se sitúa ahora en el centro de la historia puede el hombre encontrar salvación'. Manuel García-Pelayo, Op. cit, p. 32.

<sup>1</sup> "Un Estado no pertenece al género de las cosas naturales y dadas, sino al de las artificiales el Estado no es una sustancia natural; es, exactamente, un artefacto real, algo volitiva y laboriosamente a ñadido al mundo'. Gonzalo Fernández de la Mora, Op cit, p. 62.

" Ricardo Uvalle, Op. cit, p. 49.

<sup>11 11</sup> es una realidad donde se encuentran elementos concretos de su existencia como son: su población, sus recursos naturales, su espacio territorial, sus fuerzas concurrentes y divergentes, sus instituciones. su sistema de autoridad, sus funcionarios y la variedad de medios susceptibles de utilizarse para conseguir fines positivos y negativos`. Ibid, p 54.

" Nada hay del Estado que sea indetectable y no requiere problemáticos mecanismos de auscultación, porque es una formación macrofísica" Gonzalo Fernández de la Mora. Op. cit p. 61.

**Al formar al Estado, la sociedad lo concibe como institución necesaria que, con autonomía relativa y capacidad de gobierno, la conservará, desarrollará y evitara su destrucción, propensión esta, debida al egoísmo y la ambición de sus integrantes, esto es, de sus individuos.**

**Para lograr este cometido, la conducción de la sociedad recae en el monarca absoluto, e quien se convierte en el primer representante del Estado ya que se manifiesta "como el elemento más progresivo y evolutivo" que lo corporeiza y quien además presenta mayores pretensiones b de contenido estatal y de grandes empresas."**

**El monarca, para dominar a los poderes tanto intra como extraestatales, tiene que asumir un gobierno fuerte<sup>23</sup> y soberano" que concentre y monopolice la autoridad pública antes dispersa para brindar a sus**

**Cada sociedad necesita una herrantlenta que, por lo tanto, le permita transformar la anarquía de los egoísmos en e orden de Intereses compatibijizados. Para atender a esta urgencia angustiosa y primaria se diseña y fabrica el Estado *Ibid* p. 64.**

**Consiste lo absoluto en que el principe es *legibus solutus* es decir, que está autorizado y en condiciones de despreciar por razones politices sobre las que solo d decide, las pretensiones legitimas de los estamentos, los privilegros y convenios existentes". Cad Schmitt. *Teona de La Constitución*, p 6.**

**Werner Naef. Op. cir, p l.**

**El poder central domina las acciones que hasta entonces hablan puesto en peligro al trono y cobija a todos las súbditos' en única obediencia Muy pronto se empezó a minar el poder estatal del Papado, que lo quena dominar todo y que en lado e tervenia El principado se alzó con mayores pretensiones Leopold Von nanko, *Historía de los Papes*, p. 28.**

**"Lo que mas contribuye ala estiniacdn de un principe son las grandes empresas y los extraordinarios elerriplos de su mérito'. Nicolás Maquiavelo. *Obras políticas*, p 350.**

**Preciso es para tratar la cuestión a fondo oxaminar si los Innovadores lo son por propia iniciativa o tienen quien los apoye'. es decir si para ejecutar su empresa necesitan apelar a la persuasión o pueden emplear la fuerza, porque en el primer caso fracasarán siempre sin conseguir cosa algunapero si son independientes y pueden apelar a la fuerza rara vez peligraran *Ibid*, p. 315.**

**! e soherania es el poder absoluto y perpetuo de una república ...". Juan eodno. *Los seis libros de la república*. p. 16.**

súbditos seguridad y paz, 11 conciliando intereses opuestos y disímbolos en el ejercicio del poder soberano?'

Para gobernar la sociedad, el monarca concentra las tareas y funciones de competencia estatal que se encuentran a su alcance y para ejecutarlas cuenta con la administración pública centralizada, la cual se encargará de transmitir la voluntad real a todos los súbditos y de vigilar la ejecución de sus mandatos.<sup>20</sup>

Se forman así, los cuerpos administrativos encargados de realizar "las funciones generales del Estado absoluto fincadas en la impartición de justicia, la seguridad pública, el manejo de la política económica, la conducción de las relaciones con el exterior, el cobro de impuestos y la adscripción de la organización militar' .<sup>25</sup>

Como organización burocrática,<sup>26</sup> el Estado absoluto mediante la administración pública<sup>27</sup> estimula, regula, controla, transforma y desarrolla

'... la esencia de Estado, que podemos definir así: *una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí ha sido Instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común*". Thomas Hobbes, *Levaran*, p. 141

" El titular de esta persona se denomina SOBERANO, y se dice que tiene *poder soberano*; cada uno de los que rodean es súbdito *suyo*".*Ibid.*

"Las tareas financieras, f unificas y multares que tocan al poder real conducen ahora a la formación de sectores administrativos. Se debe transmitir la voluntad del real poder central y se debe vigilar el cumplimiento de sus órdenes. Henry Jacoby, *La bucratización del mundo*, p. 19.

m Ricardo Uvalle, *El gobierno de acción*, p. 73.

?c "El Estado absoluto es una poderosa organización burocrática que hace de la centralización del poder un instrumento eficaz de lucha y dominio político que a la vez garantiza su predominio sobre los centros de la sociedad, interviene en todos sus ámbitos, sanciona los conflictos sociales, hace respetar el orden y la seguridad y debilita los residuos feudales y patrimoniales'. *ibid*, p. 47.

<sup>27</sup> '... la administración pública es la actividad encargada de crear, reproducir, transformar y desarrollar la vida de la sociedad, procurando ventajas útiles y productivas para ella. Es también la institución que se encarga de propiciar el bienestar social e individual, de atenuar la indigencia y de evitar que la Improductividad social se erija en un mal público que pueda trastocar el orden civil y político'. Ricardo Uvalle, *La importancia de la Evaluación en la Gestión Pública Antisindptica*, p 12.

a la sociedad en busca de su conservación y reproducción, de su seguridad y bienestar. A través de la centralización administrativa, el Estado multiplica sus funciones y cometidos para dominar y tutelar a la sociedad, para mantener su unidad e impulsar sus movimientos, para organizarla y asegurar su existencia.

Por doquier se presentan los nuevos ejecutores de la voluntad real quienes integran la administración pública de la monarquía absoluta: comisarios, oficiales<sup>30</sup> y cameralistas," se encuentran diseminados en todo el cuerpo social para potenciar el poder central del monarca.

Durante tres siglos dominó la monarquía absoluta como un *Leviatán*<sup>32</sup> capaz de derrocar al orden feudal. para crear y reproducir las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que permitan a la sociedad moderna lograr su unidad nacional, territorial y soberana.

La dominación se consigna cuando desde el Estado la voluntad, la fuerza, los mandatos, las normas y la obediencia se conjuntan para dar vida a las decisiones soberanas. Ricardo Uvalle, *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública* p. 54.

El gobierno central no se limitaba a socorrer a los campesinos en sus miserias, pretendía también enseñados el arte de enriquecer, ayudándolos e incluso obligándolos a ello, si era necesario'. Alexis de Tocqueville. *La antigua esclavitud vía revolución*, p. 13.

En el Estado absoluto se valía la diferencia entre la *misión* y el *oficio*. 'Todos los antiguos funcionarios franceses se separaron en el estrato, a cuyos miembros solo les facultaba su cargo para desempeñar un simple cometido por lo cual eran también destruyibles y sustituibles... y en otro estrato cuyos puestos *anhcar de eugas n litre doK'* estos puestos son organismos alejados judiciales y financieros y también del Consejo de Estado todos ellos adquiribles por compra según antigua usanza. Otto Hintze. *Historia de las formas políticas*. p. 163. citado por Ornar G. Terem en *La administración pública del Estado capitalista*, p. 202.

El cameralista es el funcionario (quien se encamina a las funciones estatales de fomento, porque soberanos absolutistas los comprometen directamente en la consecución de los fines del desarrollo del Estado'. Ornar Guerrero. *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*. pp. 3-4.

Esta es la generadora, de aquel gran Leviatán, o más bien (hablando con más reverencia), de aquel Góspit. por el cual debemos, bajo el *Oros Inmortal*. nuestra *poí* y nuestra defensa'. Thomas Hobbes.

Como Estado de transición<sup>33</sup> el Estado absolutista cumple su cometido. La sociedad vivía grandes movimientos y transformaciones; por tanto, su organización política asume una nueva forma de Estado que corresponde a la nueva realidad; los cambios constantes y alternos de la sociedad inciden directamente en la conformación y funcionamiento del Estado y se convierten en el indicador de las transformaciones de lo estatal.

El Estado absoluto a través de la prosperidad de la actividad económica, logra fortalecerse financieramente por medio del cobro de impuestos, pero a su vez, con la orientación de la política del mercantilismo, fomenta y amplía el poder económico de diversas organizaciones y grupos sociales que ahora lo consideran una traba y un obstáculo para la implantación del nuevo proyecto social, político, económico y cultural: el liberalismo.

Ante el fragor de movimientos revolucionarios del siglo XVIII, el Estado absoluto sucumbe ante el ímpetu de nuevos reclamos sociales para dar paso a una nueva forma de organización política, en la cual la sociedad reclama y proclama los derechos del hombre y del ciudadano.

Los individuos, grupos y organizaciones sociales exigen derechos de libertad, seguridad, igualdad y propiedad;<sup>34</sup> y que el Estado garantice estos derechos junto con la paz y el orden social, ya que la soberanía estatal reside en la nación.

il "El régimen político de la monarquía absoluta es tan solo la nueva forma política necesaria para el mantenimiento del dominio y explotación feudal en un periodo de desarrollo de una economía de mercado Lou's Althusser. *Montesquieu, la política y la historia*, p. 97, citado por Perry Anderson en *El Estado absolutista*, p. 13.

... la asamblea nacional reconoce y declara, en presencia y bajo los auspicios del Ser Supremo, los siguientes derechos sagrados del hombre y del ciudadano'.

- I. Los hombres nacen y permanecen siempre libres e iguales en cuanto a sus derechos.
- II. La meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estas derechas son la libertad, la propiedad, la seguridad y resistencia ala oposición".  
Thomás Peine, *Derechos del hombre*, p. 110.

Así, la monarquía absoluta se derrumba junto con la teoría del derecho divino de los reyes" que, como doctrina la sostuvo durante tres siglos, porque en esta época se propician formas de convivencia social<sup>o</sup> que exasperaron la condición humana de los individuos sometida y socavada por el poder absoluto del monarca y sus representantes en la sociedad que en su mayoría eran miembros de la nobleza."

### ***La constitucionalidad del Estado moderno***

El Estado para conservarse debe transformarse de acuerdo con la lógica del poder y los cambios históricos, los cuales reclaman el cumplimiento de responsabilidades para evitar que la sociedad se consuma en sus conflictos y antagonismos, conduciéndola hacia fines útiles y necesarios que proporcionen el bienestar común a los ciudadanos.

La vida del Estado como realidad concreta es perfectible," intermitente y está regida por los cambios sociales, es correlativa a la vida social, ambas

ta teoría del derecho divino de los *reyes* se quintaesencia así. la monarquía es la institución divina. cuyo obrar es responsable ante Dios. porque de Él recibe directamente el poder. y lo transmite. ante a su primogenito y los súbditos, por prescripción divina, deben obedecer siempre y en todo caso los mandatos regios. Esta doctrina se demostraba. principalmente. con textos bíblicos Gonzalo Fernández de la Mora, Op. cit. p. 30.

Con la monarquía absoluta surge la idea de una tupida red administrativa y de una terrena, nueva burocrática que manda para el bien general, que se presentan como el poder del Estado, y que de todos modos cimentaron en la práctica formas de brutalidad, corrupción e ineptitud Henry Jacoby. Op. cit. p. Si.

- era natural que los nobles utilizaran su caudal principal, los reconocidos privilegios de clase. Durante el siglo XVIII, tanto en Francia como en otros muchos países, se aferraban tenazmente a sus puestos oficiales que la monarquía absoluta hubiera preferido encomendar a las hambres de la clase media, competentes técnicamente y políticamente inocuos... todos los obispos eran nobles e incluso la clave de la administración real. las Intendencias. estaban acaparadas por la nobleza Eric J. Hobsbawm. *Las revoluciones burguesas* (II), p. 110.

Ese Estado no es un proyecto ideal, sino una realidad existente- Por eso la consideramos perfectible No es tampoco algo subjetivo, sino exterior a nosotros. Por eso sentimos su presión. tantas veces Incomoda e independiente de nosotros". Gonzalo Fernández de la Mora. Op. cit. p. 61.

se tienen que transformar y amalgamar para corresponderse y así vivir, convivir y sobrevivir para lograr su proyecto de vida.

Cada etapa del desarrollo y conservación de la sociedad marca una metamorfosis del Estado que corresponde a condiciones objetivas de poder, determinadas por la dinámica de las fuerzas y energías sociales, políticas y económicas que marcan el tránsito de una a otra forma de organización política de la sociedad.

A finales del siglo XVIII, la sociedad es convulsionada por movimientos revolucionarios que pretenden eliminar los privilegios de la nobleza y terminar súbitamente<sup>39</sup> lo que se había iniciado en forma lenta: abolir todas las instituciones y reminiscencias medievales que aún quedaban vivas.

Las exigencias políticas de libertad e igualdad<sup>40</sup> propician la Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano, contra los privilegios nobiliarios y la sociedad jerárquica medieval. Con estos derechos, cambia el objetivo y el fin del Estado; así la concepción del poder soberano por la gracia de Dios o el derecho divino de los reyes, es suplantada por la búsqueda del bienestar terrenal de los ciudadanos<sup>41</sup>

<sup>39</sup> 'La Revolución acabó súbitamente, por un esfuerzo convulsivo y doloroso, sin transición, sin precaución y sin miramientos, lo que a la larga se habría acabado por sí mismo poco a poco. Tal fue su obra'. Alexis de Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución*, p. 49.

<sup>40</sup> consideremos cuál es el estado en que se encuentran naturalmente los hombres, a saber: un estado de completa libertad para ordenar sus actos y para disponer de sus propiedades y de sus personas como mejor les parezca. \_ Es también un estado de igualdad, dentro del cual todo poder y toda jurisdicción son recíprocos, en el que nadie tiene más que otro \_ John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, p. 5.

<sup>41</sup> "La Ilustración habla destruido la fundamentación legitimista del Estado medieval, la concepción de que el poder público estaba autorizado a actuar por delegación y en nombre de Dios. Desde aquel momento, el Estado era una institución humana, la cual derivaba su legitimidad de la voluntad del pueblo por lo que tenía por tarea procurar el bienestar terrenal de los súbditos". Reinhard Kuhn, *El liberalismo*, p. 67.

Por ello, el individuo exige participar en el ejercicio del poder político, "en la dirección de los asuntos comunes a todos, la exigencia en **suma, de derechos políticos activos, la cual, pensada hasta sus últimas consecuencias, lleva a la soberanía popular'** 11

De esta forma, el liberalismo combate el privilegio aristocrático y el poder absoluto del monarca y establece una limitación a su autoridad demarcando su esfera de competencia por medio de una constitución política que establece la organización de la unidad nacional y la distinción de poderes públicos y propicia condiciones favorables para que el individuo asuma una responsabilidad política.

El Estado liberal debe dirigir la sociedad para evitar la anarquía y encauzar las energías sociales para suprimir los excesos del poder absolutista; de este modo la supremacía del Estado "Es una supremacía que en la sociedad moderna se encuentra sujeta a las constituciones políticas y al derecho público"."

El Estado liberal es el garante institucional de la sociedad, dado que preserva la vida política y la vida privada en los marcos de las constituciones políticas<sup>4</sup> que, como leyes fundamentales, garantizan que los individuos sean libres e iguales. Así, el pueblo en la vida moderna quiere ser libre y necesita la constitución para evitar la vigencia del poder absoluto.

Warner Naef, op. cit, p. 140.

Ricardo Uvalle. Las condiciones del Estado en *la sociedad* contemporánea. Trabajo inédito. p II. ... es la institución de un país. los factores reales de poder en un país". Ferdinand Laesalle, ^ Qué es la Constitución<sup>2</sup>. p. 41

La lucha constitucional en la Revolución Francesa y en el siglo XIX gira, efectivamente, en torno a la creación de una asociación popular libre e igual que condicione en su totalidad la vida del Estado. Werner Naef, Op cit p. 145.

**Las constituciones políticas son el medio para limitar y regular el ejercicio del poder del monarca y proteger al individuo para garantizar y reivindicar sus derechos religiosos, políticos y económicos, así como la posibilidad de acceder al poder político.**

En la vida moderna, gestada en el siglo XVIII, el Estado se encuentra inmerso en el conflicto político inherente a la sociedad; por ello no se aleja ni desatiende sus deberes, responsabilidades y exigencias que marcan las normas estipuladas en la constitución política porque "todo Estado es una realidad ancilar, subalterna, condicionada, utilitaria e instrumental. Y todo Estado es, además, relativo, porque el grado de su bondad viene fijado por condicionamientos previos 11 16

La constitución que guía al Estado por medio de reglas que contrapesan los factores reales de poder" para asegurar la convivencia social debe ser escrita antes que real y efectiva.

El Estado como una organización necesaria reconoce altibajos en su efectividad, tiene etapas de auge y decadencia, pero como entidad racional y poderosa se somete a normas y reglas constitucionales que él mismo asume para garantizar el goce de las libertades políticas de los individuos.

Gonzalo Fernandez de la Mora, Op cit, pp. 76-77.

Los factores reales de poder que existen en cada sociedad son esta fuerza efectiva y activa, que condiciona a todas las leyes y disposiciones jurídicas de esta sociedad de tal forma que en lo fundamental casi no pueden ser diferentes de lo que son". Fernando Lassalle, Op- cit, p 37.

↑ cada país y en cada momento ha tenido una constitución real y verdadera. Lo que es realmente particular en los tiempos modernos..., no son las constituciones reales y efectivas sino la constitución escrita, la mala de papel. Hay un esfuerzo manifiesto para dotarse de una constitución escrita que comprenda y plasme en un documento, en una hoja de papel, todas las instituciones y todos los principios de gobierno del país'. *Ibid*, pp. 57-58.

Por ello, el liberalismo nace como un movimiento de emancipación política<sup>43</sup> y como una protesta contra el poder absoluto y arbitrario del monarca. El paradigma del liberalismo establece a las constituciones como la "determinación consciente de la concreta forma de conjunto por la cual se pronuncia o decide la unidad política"<sup>5°</sup> y como una limitación a ese poder para acotarlo a través de una división de la autoridad.

Al enfrentar al Estado absoluto, la sociedad liberal antepone la constitución como el conjunto y separación de los poderes públicos para dar al poder legislativo, facultades de poder supremo para elaborar y promulgar leyes fijas' que hagan compatibles las finalidades de la sociedad y el Estado.'<sup>2</sup> En su etapa liberal, el Estado moderno es un Estado constitucional" caracterizado porque su fuerza y poder se encuentran legalizados y legitimados en el derecho escrito y para evitar la desintegración social, debe respetar y cumplir las leyes y convenirse en un Estado de derecho, que contiene como principios fundamentales: el principio de distribución y el principio de organización"

" El liberalismo o el preliberalismo fue un *liberalismo* de emancipación política. En ese momento, defender al individuo y su libertad de pensamiento contra el dogma religioso y la arbitrariedad real, pero también crear una lazo social más sólido exigían la instalación de un vínculo político; ya que antes, por así decirlo, el espacio político no existía". Nicolás Zentgraf. *La sociedad despolitizada*, p 61.

Garl Schmitt, *Leona de la constitución*. p 24.

|| La autoridad suprema o poder legislativo no puede atribuirse la facultad de gobernar por decretos irrisoria y arbitrarios: está, por el contrario obligada a dispensar la Justicia y a hablar los derechos de los súbditos mediante leyes fijas y promulgadas John Locke. Op. cit., p. 103v

El poder absoluto arbitrario o el gobernar sin leyes fijas establecidas no pueden ser compatibles con las finalidades de la sociedad y el gobierno"- Ibid., p. 104.

|| en su forma histórica clásica como un cuerpo de teonización que aboga por un Estado constitucional (es decir, una autoridad central nacional con poderes bien definidos y limitados y un alto grado de control por los gobernados, y una elevada proporción de libertad civil". Jose O. Melquior. *Liberalismo viejo y nueva*, p. 32

principio de *división* la esfera de libertad del individuo se supone como un dato anterior al Estado, quedando la libertad del individuo limitada en principio, mientras que la facultad del Estado para invadirla es limitada en principio. Segundo, un *principio de organización*, que sirve para penar en práctica ese principio de distribución el poder del Estado (limitado en principio) se divide y se encierra en un sistema de competencias (definidas, inscritas)". Garl Schmitt. Op. cit. p 147

Los individuos mediante leyes instauran la libertad y la igualdad para evitar la arbitrariedad y tiranía del monarca y la confusión de los poderes públicos al separarlos en legislativo, ejecutivo y judicial para establecer frenos y contrapesos recíprocos y delimitar sus ámbitos de influencia a través de un documento escrito: la constitución 55

Al abolir los privilegios y destruir el poder de la aristocracia, por medio de las revoluciones políticas, la soberanía del Estado se manifiesta y emana directamente de la nación que se ha constituido por un pacto social basado en la voluntad general<sup>56</sup> de los ciudadanos, quienes legitiman el poder del Estado."

Así, el Estado liberal debe garantizar por medio de normas constitucionales y sujeto al imperio de la ley, las bases para que la sociedad se desarrolle en un ámbito de libertad de comercio, de propiedad y de contrato entre particulares, es decir, el Estado debe proteger como función sustantiva la libertad del individuo, para lograr el bienestar común.

Por consiguiente, el Estado constitucional entendido, como un Estado de derecho vigila mediante reglas generales<sup>57</sup> que los individuos en

"Una Constitución, ya sea escrita o consuetudinaria, ya proyectada o realizada, es un patrón o modelo de Estado. Su contenido específico no es lo que se ha de mandar, sino cómo". Gonzalo Fernández de la Mora, Op. cit, p.71.

" Así como la naturaleza ha dado al hombre un poder absoluta sobre todos sus miembros, el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todos los suyos Es este el mismo poder que, dirigido por la voluntad general, toma, como ya he dicho, el nombre de soberanía". Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, p. 16.

<sup>57.</sup> "en el mundo solo existen dos poderes: uno ilegítimo, la fuerza; otro legítimo, la voluntad general". Benlamin Constant, *Principios de política*, p. 7.

" el Estado debe limitarse a la tarea de elaborar unas reglas generales acerca de las relaciones entre las personas privadas... y defender la libertad y las propiedades de aquellas. Pero en todo momento debe mantenerse neutral frente al contenido de los acuerdos tomados entre individuos particulares". Reinhard Kuhn. Op. cit. p. 82

condiciones de libertad e igualdad tengan el mismo derecho en sus relaciones económicas y políticas, para que celebren contratos de carácter privado.

En el contexto de estas realidades, el gobierno es restringido a la elaboración y aplicación de leyes que permitan la libre competencia mercantil, a eliminar privilegios y a promover y estimular la vida de los mercados económicos y las libertades políticas en la sociedad.

El gobierno del Estado liberal es encabezado por el parlamento, el cual reivindica la representación de la nación frente a la rama ejecutiva y se convierte en la fuerza organizada para señalar las directrices políticas y conducir a la sociedad. A través del parlamento, los individuos encontrarán mayor impulso, mejoramiento y estímulo en sus relaciones y contratos privados, ya que el Estado liberal proclama la representación<sup>9</sup> popular de los ciudadanos por medio de delegados, para asegurar su libertad económica y su libertad política.

La administración pública en el Estado liberal, se encuentra limitada en su acción; además, esta determinada y vigilada por el parlamento. En consecuencia, su participación es acotada, marginal y subsidiaria "ya que como realizadora de la voluntad universal del Estado no participa en las tareas relevantes que tienen relación directa con la sociedad".sn

Pero en virtud de que, como no se aen una comunidad muy pequeña, no todos pueden colaborar personalmente sino en proporciones muy pequeñas, en los asuntos públicos, se deduce que el tipo ideal del gobierno perfecto debe ser el representativo". John Stuart Mill. *Consideraciones Sobre el Gobierno* Reimpreso en (eLVO, p. 66.

Ricardo Uvalle. *El gobierno en acción*, p. r 35.

En el Estado liberal la figura principal **de la escena** política es el parlamento, el cual se encarga de vigilar y debilitar al poder ejecutivo, quien como cabeza de la administración pública, es controlado en la dirección política de la sociedad.

De acuerdo con el liberalismo y el Estado constitucional, la administración pública es "una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección mas conveniente á los seres organizados y á las cosas",<sup>61</sup> para lograr el bienestar común de la sociedad y el interés público<sup>62</sup> de los individuos.

En estas circunstancias la administración pública se limita a la aplicación de las leyes emitidas por el parlamento y por ello su potencial institucional, "para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad" <sup>63</sup> tiene como premisa la prosperidad de la vida pública y privada. Aun cuando su acción es limitada y condicionada, la administración pública desempeña la función insustituible e importante de relación entre el Estado y la sociedad y adquiere el papel de instancia mediadora del Estado, ya que "se ha convertido, por así decirlo, en centro de integración de los intereses conflictivos y en punto de cristalización para el acuerdo de compromisos."<sup>64</sup>

<sup>61</sup> C. J. B. Bonini, *Principios de la administración*, p. 93.

<sup>62</sup> -Por interés público debe entenderse la reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresión son las leyes, y el poder de estas el regulador. En este interés público, colección de todos los intereses particulares, es donde existe el elemento de la asociación, es decir, el elemento de la institución de la administración'. *Ibid*, p. 92.

<sup>63</sup> *Ibid*, p. 93.

<sup>64</sup> Karsch Friederum y Ursula Schmiederer *Evolución funcional del poder legislativo*, p. 209.

En consecuencia, la administración pública del Estado liberal deja de "intervenir" en las relaciones de los sujetos de la economía, pero garantiza siempre, con su autoridad y medios coactivos, el orden social existente.<sup>o'</sup>

En este sentido, la administración pública propicia condiciones favorables para la eficiencia del mercado, al abstenerse de "intervenir" en el proceso mercantil para no entorpecer el desarrollo de los agentes privados y garantizar un clima de mayor libertad en una economía desestatizada.<sup>b6</sup>

En la idea liberal, la utilidad del Estado se concibe cuando éste, a través de su administración pública, se concretiza para inducir a que "cada individuo, al buscar su propio beneficio en un escenario de economía de libre mercado, automáticamente generaba, como si fuera guiado por una mano invisible, el beneficio a la comunidad, el equilibrio de pleno empleo y la optimización en la asignación de los recursos".<sup>'''</sup>

El Estado liberal a través de la administración pública, crea las condiciones para orientar, dirigir y proteger la vida privada de los individuos en un espacio de mayores libertades, que garanticen el buen funcionamiento del mercado y la libre competencia entre los particulares.

Así, el Estado moderno se convierte en la ampliación de la sociedad, en su condición externa de realización y en un orden jurídico que reconoce

la administración tiene por función la de regir. de instrumentar. el monopolio público de la coacción, obteniendo, por el juego combinado de la norma jurídica y de la violencia física\_ la sujeción de los individuos bajo el orden existente'. Jaques Chevallier y Daniele Loscbak, *La ciencia administrativa*, p. 35.

como toda institución política es por naturaleza peligrosa, hay que repudiar no sólo la intervención del Estado en la economía sino también en la reglamentación. que contraría la libertad natural de los actores económicos". Nicolás Tanzer. *Op. n t*, 47.

René Villareal, *Liberalismo socialy ratorma del Estado*, p. 15.

formal y positivamente a los individuos como libres e iguales,<sup>99</sup> para que prosperen y se beneficien sin estar condicionados por un proyecto político y fortalezcan sus relaciones intrasociales.tio

Al desarrollarse la economía en una sociedad con un asombroso aumento de la población y que promueve la autonomía de la vida privada en un marco institucional que garantiza un orden social y económico desestatizados, se dan las condiciones adecuadas para el desarrollo industrial que encuentra mercados en continua expansión y se sustenta en las capacidades de los individuos para formar la riqueza material.

De acuerdo con el liberalismo, la sociedad industrial<sup>10</sup> es el campo propicio para alentar el espíritu de empresa, la acumulación y la circulación de capital, a través de la división del trabajo<sup>1</sup> y la garantía del orden político y social salvaguardado por el Estado de derecho.

El primer tipo de Estado no era sino la ampliación (ordenamiento jurídico) de la sociedad civil de mercado entre individuos privados formalmente libres e iguales y su condición externa de reproducción o realización (monopolio coactivo contra infractores internos o amenazas externas). Luis F Agullar Villanueva, *Política y racionalidad administrativa*, p. 57.

<sup>99</sup> La gran esperanza de los liberales siempre fue y sin duda sigue siéndolo-'dar consistencia al lazo social independientemente del mando' y, demostrando que el lazo político no es constituyente, permitir que los individuos que constituyen la sociedad prosperen sin la ayuda de un proyecto político. La vocación de la sociedad de los propietarios libres no es solamente ser una sociedad mercantil, sino erigirse en modelo de una sociedad futura cuyas lazos intrasociales se verán fortalecidos.." Nicolás Tenzer, *Op. cit.*, p. 4].

<sup>10</sup> **Se puede formular** una definición **simple de la sociedad industrial**: sociedad en **donde la industria**, la gran industria, sería la forma de producción más característica. Una sociedad industrial sería aquella en que la producción se opera en empresas..." Raymond Aron, *Dieciocho lecciones sobre la sociedad industrial*, p. 81.

empresa industrial introduce un modo original de división del trabajo. En efecto, no solamente la división que ha existido en todas las sociedades, entre los sectores de la economía, entre el campesinado, los comerciantes y los artesanos, sino también un tipo de división **en el seno** de la empresa, una división tecnológica del trabajo que constituye una de las características de las sociedades industriales modernas". *Ibid\_*

Sin embargo, la sociedad industrial al elevar el nivel de vida y multiplicar la población durante el siglo XIX, crea en su seno contradicciones, necesidades y problemas que provocan la insuficiencia e incapacidad del mercado para atenderlas positivamente. Esto estimula la desigualdad social y recrudece las condiciones materiales de vida que avivan el antagonismo político.

Frente a esta realidad, la crisis del liberalismo se hace evidente y el modelo de *laissez-faire* manifiesta sus límites al mostrar que el libre juego de mercado no cumple con los principios de la filosofía individualista y utilitarista<sup>1</sup> liberales; por el contrario, su comportamiento errático y cíclico violenta el conflicto político y amplía la desigualdad social.

En consecuencia y ante el influjo de condiciones externas, de su propia dinámica interna y de cambios económicos, culturales, políticos y sociales, el Estado como artefacto instrumental<sup>73</sup> no es inmutable, ni autárquico, ni independiente: es un ente relativo, ancilar y condicionado que, como organización racional y artificial que el hombre proyecta y realiza, tiene que transformarse para estructurar a la sociedad, para organizarla políticamente y evitar que el conflicto político llegue a trastocarla afectando el bien común.

<sup>1</sup> No puedo por menos que persuadirme de que las disputas entre bandos antagónicos entre los defensores de una ley y los adversarios de la misma, tendrían más probabilidades de resolverse que en la actualidad si explícita o inmediatamente se retiriesen al principio de UTILIDAD... Todo lo demás no pasa de ser regañinas juveniles y pueriles altercados Jeremy Bentham, *Fragment on Government*, pág. 170 de la edición de 1776. Citado por H. Hearder en *Europa en el siglo XIX*, p. 55

El Estado es un artefacto instrumental, que el hombre proyecta, realiza, pone a punto y emplea para lograr algo que está más allá del Estado, el bien común. El Estado no se justifica por sí mismo, como la obra de arte sino por su rentabilidad no es un lujo superfluo. Gonzalo Fernández de la Mora, Op. cit. p. 93.

Por ello, el Estado persigue nuevas finalidades" e influye y participa en la producción y la distribución de la riqueza para evitar los costos políticos y sociales que generan los desequilibrios del mercado<sup>75</sup>

### ***El Estado de bienestar***

A finales del siglo XIX, se crean las nuevas bases del Estado de derecho," caracterizadas por una amplia y profunda intervención en la sociedad y un pronunciado ensanchamiento de las funciones de gobierno y de la administración pública para evitar la destrucción de las formas económicas existentes; 'a través de políticas de bienestar social.

Por consiguiente, el Estado se transforma para responder a las nuevas condiciones de la sociedad industrial, soslayando al patrón liberal clásico

" Otras importantes intervenciones del Estado que perseguían nuevas finalidades fueron impuestas o se lograron a pesar de la oposición de la burguesía orgullosa de su autonomía económica y su libertad. La autoprotección de la sociedad se impuso, en vista de los padecimientos del proletariado industrial, en vista de los daños que provocaba en la salud de los niños el trabajo industrial, en vista de las consecuencias que acarreaaba aquella pauperización de las masas para la vida social en general". Henry Jacoby, Op. cit. p. 94.

<sup>7</sup>"El mercado es una organización institucional compleja y no simplemente un lugar donde tienen lugar las transacciones y las mercancías se intercambian. En los mercados no sólo existen precios, bienes y servicios, compradores y vendedores, sino también reglas y normas que regulan su operación justamente para permitir que ocurran las transacciones y el intercambio de derechos de propiedad. Jose Luis Ayala Espino, *Límites del mercado, Límites del Estado*, p. 15.

"Diez años después del crash de Viena-entre 1883 y 1888-, Bismark, el canciller alemán, inventa el seguro nacional de enfermedad y el seguro obligatorio de vejez. Comenzaba así el Estado de bienestar en el que el gobierno promueve la seguridad social". Peter E Drucker. *Las nuevas realidades*, p 25

entras el ensanchamiento de las funciones de gobierno, que suponen la tarea de ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir, parecerla... una limitación espantosa al individualismo, yo las defiendo, por el contrario, tanto porque son el único medio practicable de evitar la destrucción total de las formas económicas existentes, como por ser condición del funcionamiento afortunado de la iniciativa individual". John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, p. 364.

al asumir un papel protagónico en la economía que lo configura como un Estado de bienestar.'a

El paradigma del Estado de bienestar proclive a favor de las políticas de bienestar social, se convierte en "un estabilizador interno de tipo económico y político. que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en espirales descendentes hacía profundas recesiones". "

En su función intervencionista, el Estado de bienestar, logra que en su entorno confluyan diversos objetivos de fuerzas heterogéneas<sup>10</sup> que le dan una amplia capacidad de convocatoria y un carácter multifuncional para establecer arreglos políticos e institucionales que le permiten **enfrentar los** problemas sociales producidos por las fallas del mercado."

Un ejemplo de lo anterior, es la crisis de la Gran depresión de 1929, que con sus variadas y prolongadas repercusiones en torno a la producción, el empleo y el ingreso, desalentó el optimismo liberal acerca del progreso

<sup>10</sup> "El Estado de bienestar alemán, en la manera en que se estableció orgánicamente **hacia 1880 y ha** venido expandiéndose y adaptándose constantemente sin grandes modificaciones de sus principios básicos es un sistema institucional que se corresponde casi idealmente con una sociedad **industrial**.-" Claus Offe. Estado **de bienestar** y cambios estructurales- *el caso alemán*, p. 17.

Olaus Olfe. Contradicciones en *el Estado del bienestar* p. 137

"El Estado Intervencionista **fue el paradigma** en el cual se apoyaron gobiernos, grupos sociales, y partidos políticos **para** elaborar y procesar proyectos **nacionales de desarrollo económico**. El **paradigma** goza de amplia capacidad de convocatoria. fue la referencia y plataforma política-ideológica **para** la formación de pactos y coaliciones sociales, y permitió el crecimiento con estabilidad económica". José Luis Ayala Espino. *Limites del mercado limites del Estado*, p. 105.

i) las fallas del mercado, permanentes y temporales. que impiden o ponen en **riesgo** el funcionamiento y reproducción de la economía. El Estado amplió su tamaño y **escala de** intervenciones justamente para corregir **esas fallas**.- Las fallas del mercado que generan un efecto acumulativo en el **ergo plazo** que será mayor en la medida en **que las restricciones** económicas sean **también mayores**. Por ejemplo, necesidades de inversiones en la industria, en obras de infraestructura, vivienda, educación, *etalbid.* p. 117.

social y el crecimiento económico<sup>2</sup> e hizo cuestionable la concepción de libertad e individualismo que tuvo el siglo XIX,<sup>3</sup> al evidenciar la imperfección de los mercados y demostrar que el Estado no debía restringirse a una función "pasiva".

De este modo, queda en entredicho la "oposición" del Estado y la sociedad, distinción que los hacía autónomos entre sí y que inhibía al primero a intervenir en asuntos económicos y sociales," y lo marginaba a vigilar el orden social natural y "a asegurar las condiciones ambientales mínimas para su funcionamiento espontáneo y, todo lo más, a intervenir transitoriamente para eliminar algún bloqueo a la operacionalización del orden autorregulado de la sociedad" e<sup>5</sup>

En consecuencia, los objetivos y valores del Estado de bienestar no se reducen a garantizar la libertad, la seguridad, la propiedad, la igualdad y la convivencia pacífica; por el contrario, se amplían a una intervención decisiva en la regulación para "neutralizar los efectos disfuncionales de un desarrollo económico y social no controlado" .s<sup>o</sup>

r Permitaseme definir el crecimiento económico. como el incremento de la producción per capita de bienes materiales en el transcurso del tiempo". Paul A. Baran, *La economía política del crecimiento*, p. 35.

<sup>x</sup> individuo, no el Estado, es la unidad cuyos fines son primarios para la sociedad. Esta fue concepción que tuvo el siglo XIX de la libertad ser libre de los lazos adscriptivos de la familia, la comunidad o el Estado: ser responsable de sí mismo, modelar o aun remodelar el propio yo de acuerdo con la propia ambición" Daniel Befe. *Las contradicciones culturales del capitalismo*, p. 212.

.. una de las características del orden político liberal era no sólo la distinción, sino la oposición entre Estado y sociedad, a los que se concedía como dos sistemas con un alto grado de autonomía, lo que producía una inhibición del Estado frente a los problemas económicos y sociales...". Manuel García-Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, p. 21.

m *Ibid*, p. 22.

"" *Ibid*, p. 23.

La economía y sociedad dejan que la acción estatal<sup>87</sup> se constituya en elemento clave de orientación, dirección y estabilidad política e institucional al no interferir en su tendencia intervencionista, la cual se concentraba al asumir tareas permanentes: "oficinas especiales se encargaron de sostener los precios, de los acaparamientos, de las limitaciones a la producción, de medidas para procurar empleos. de las regulaciones del crédito y los intereses, del aumento del poder adquisitivo, de las regulaciones monetarias, de las cuotas de importación y exportación".<sup>08</sup>

El Estado de bienestar,<sup>09</sup> también conocido como Estado social de derecho, Estado intervencionista, Estado benefactor, Estado asistencial, Estado providencial, Estado paternalista, Estado nodriza, puede entenderse como la constitucionalización de una relación de poder social anclada en la estructura de las clases. Ejemplos clásicos son la limitación del tiempo de trabajo, la libertad de organización sindical, el derecho a forzar un determinado nivel de salarios, la protección contra el despido, la seguridad social?<sup>o</sup>

" lo único que puede asegurar la vigencia de los valores sociales es la acción del Estado. para cual han de desarrollarse también los adecuados mecanismos Institucionales. Allí se trataba de proteger a la sociedad del Estado, aquí se trata de proteger a la sociedad por la acción del Estado, Allí **se trataba de un Estado** cuya **idea se realiza** por la inhibición , **aquí se trata de un Estado que se realiza** por su acción en forma de prestaciones sociales, dirección económica y distribución del producto nacional". Ibid. p. 27.

Henry Jacoby. Op. dt pp.109-110.

El Estado de Bienestar que se ha desarrollado **en las zonas más altamente** industrializadas del mundo no puede ser suficientemente comprendido **cuando se** concibe como Estado Social. es decir, como un Estado **qua rea**c.c.ion.a frente a las **Con**secuenci.as de la industrialización con medidas de previsión social Este momento es y persiste ccorno unnnn,portante objetivo estructural. Pero, en les **mom**entos actuales, el bienestar significa y exige algo mas que la mera asistencia social, y algo **mas que la** pura compensación de las desventajas Niklas Luh mano. *Toda política del Estado de Bienestar*, p. 31.

Jdgen Habermas. La teona *de la 2cc*ón *comunicativas* citado por Ricardo Uvalle en **Los nuevos derrotaras de la vida** estatal. p. 82.

La política del Estado de bienestar no es adversa al desarrollo de la sociedad, por el contrario, lo incentiva, y además, fomenta el logro de acuerdos y soluciones cooperativas entre los agentes sociales,<sup>91</sup> con la procura existencial<sup>92</sup> de sus ciudadanos, organizados en partidos políticos y sindicatos de trabajadores asalariados y con la inclusión<sup>93</sup> e incorporación de determinadas capas de la población a los beneficios de extensas prestaciones sociales."

El papel del Estado de bienestar tuvo una importancia relevante al intervenir directamente en el manejo de la política macroeconómica, en la producción y provisión de bienes públicos y asimismo, convertirse en propietario de empresas productivas, comerciales y de servicios para regular los ciclos de la actividad económica y recuperar el pleno empleo, a través de la ampliación del consumo privado y el incremento sostenido del gasto público.

estado del bienestar es un concepto esencialmente político y moral, que sirvió de marco para el logro de acuerdos y soluciones cooperativas entre los agentes sociales. En efecto, el estado del bienestar permitió establecer arreglos sociales, políticos e institucionales que han marcado un hito en la evolución del capitalismo porque permitió enfrentar una severa crisis y recuperar el crecimiento económico y la estabilidad". José Luis Ayala Espino, O, cit, p. 106.

<sup>11</sup> le corresponde al Estado como una de sus principales misiones la responsabilidad de la procura existencia; de sus ciudadanos, es decir llevar a cabo las medidas que aseguren al hombre las posibilidades de existencia que no puede asegurarse por sí mismo...". Manuel García-Pelayo, Op-cit, p. 28.

"El concepto de inclusión significa la incorporación de la población global a las prestaciones de los distintos sistemas funcionales de la sociedad. Hace referencia, de un lado, al a estas prestaciones y, de otro, a la dependencia que de éstas van a tener los distintos modos de vida individuales- En la medida en que se va realizando la inclusión irán desapareciendo aquellos grupos que no participan en la sociedad, o lo hacen sólo marginalmente... La realización de principio de Inclusión en el ámbito funcional de la política tiene como consecuencia el tránsito al Estado de Bienestar. Estado de Bienestar es la realización de la inclusión política". Niklas Luhman, Op cit, pp. 47-49.

"El Estado de Bienestar se suele caracterizar generalmente como un Estado que dota de extensas prestaciones sociales a determinadas capas de la población, y que a estos efectos ha de hacer frente a nuevos costes a un ritmo cada vez más elevado". *Ibid.*

La acción del Estado incrementa su papel protagónico e importancia, ya que "El desarrollo económico no sólo depende de las transacciones económicas en el mercado y el sector privado, sino también de los bienes y servicios, de las leyes y normas, de la educación, bienestar social, y de la infraestructura..." que proporciona a la sociedad.

El periodo de consolidación del paradigma del Estado de bienestar predomina desde la época de la posguerra (1945) hasta el inicio de la crisis económica de los años setenta." Durante esta etapa "hizo frente a los problemas sociales de los ciclos económicos, por lo que soldo la relación entre el funcionamiento del mercado y el desarrollo de la democracia. El Estado benefactor se asentó en una amplia institucionalidad ligada a aspectos como la salud, la seguridad social la educación y la vivienda " Por consiguiente, el Estado de bienestar no sólo se consolida como una respuesta política a los antagonismos sociales. sino como un regulador de la actividad económica, pero es sobretodo, un Estado típicamente burocrático, administrador y planificador.

En este sentido, el Estado de bienestar se compromete y asume la responsabilidad de lograr el bienestar social e individual mediante capacidades de gobierno y la organización y administración de la

Jose Luis Ayala Espino. Op. crt p VII.

El shock producido en todo el Occidente Inaustrialieado *por el* drastico Incremento de los precios del petróleo. a padir de 1973. va a ser el puerta de narti da de una epoca de recesión económica desconocida-e miprevista- hasta entonces y el rt o de un periodo de desconfianza critica acerca de las posibilidades del Estado dcl Bienestar. Jorge Benedicto y t ernando Reinares, *Las transbnnanones de lo político.* p. la.

Hene Vdlareal. Op. cil, p. 16.

sociedad ,91 para institucionalizar, legitimar y operar socialmente las relaciones de producción.a9

Así, el Estado de bienestar logra importantes tasas de crecimiento económico y progreso social a través de "una amplia y poderosa estructura administrativa, donde la planeación y programación se constituyen en palancas claves de su realización donde la economía se politizó y donde los derechos sociales se extendieron más allá de los recursos públicos disponibles".100

En consecuencia, el gobierno y la administración pública juegan un papel fundamental como base de la armonía social, la convivencia pública y como medio de mitigar el conflicto político, dándole tratamiento administrativo con políticas de bienestar, por medio de la creación y expansión de diversos organismos gubernamentales que aumentan el tamaño de la estructura administrativa del Estado, la cual se ramifica y penetra en cada poro del tejido social. Puede decirse, que la administración pública es el centro para institucionalizar problemas, demandas, carencias y necesidades. Su vitalidad es clave para estabilizar conflictos sociales y políticos.

En el Estado de bienestar, la administración pública interviene ampliamente en la producción de bienes y servicios, en las prestaciones y seguridad sociales, en la creación del empleo y sobretodo, diseña políticas encaminadas a la distribución de la riqueza social.

°e Este Estado social de derecho, comúnmente llamado "benefactor", "asistencial", ya no es el mero ordenamiento jurídico-coactivo de la sociedad civil de mercado entre individuos formalmente libres e iguales Al contrario, en cuanto se ha vuelto la condición fundamental de realización de la sociedad, es, además, de ordenamiento jurídico-coactivo, or1ca nización y adm inistración de la sociedad. Luis E Aguilar, Op. cit, p 59.

°o . el Estado es ya la misma organización y administracin de las relacione oducción o del trabajo social, por lo que estas relaciones de producción se institucionalizan, legitiman y operan socialmente solo por la presencia sistemática del Estado'. *Ibid.*

°o Ricardo Uvalle, *El papel del Estado en las procesos actuales*, p. 54.

Sin embargo, durante la década de los años setenta, la aguda crisis económica, los problemas consiguientes, así como la intensidad y amplitud de la acción estatal tanto en la economía como en la sociedad, "tuvieron como consecuencia.., la ruptura del consenso político que había permitido la continuada extensión del modelo de Estado del Bienestar durante los años de la posguerra".' p1

Un resultado de esta situación es el protagonismo administrativo del Estado de bienestar. el cual desajusta los equilibrios institucionales de la sociedad y el mercado, ..... en vez de armonizar los conflictos de una sociedad mercantil, los exagera e impide que las fuerzas sociales de paz y progreso (a saber: las fuerzas del mercado) funcionen de modo apropiado y benéfico". 102

La vida de la sociedad es afectada por el intervencionismo y el gasto inconmensurable en la economía, lo que estimula altas tasas de inflación, estancamiento e ineficiencia gubernamental y por lo tanto "se insistirá una y otra vez en la crisis final de un Estado que necesitaba gastar mucho más de lo que podrá recaudar vía impuestos. en los problemas de gobernabilidad producidos por la sobrecarga de expectativas planteada al poder estatal, en la crisis de legitimación derivada de los fracasos y promesas incumplidas por el Estado asistencias. 103

La crisis del Estado de bienestar no sucede de forma aislada o independiente, se produce en un ámbito internacional en que se manifiestan importantes cambios generados por la economía, entre ellos:

Jorge Benedelo y **Fernando** Reinares. Op. cit, p. 19.

Claus Ofle\_ *Contrariedades en el Estado del Bienestar*, p. 137.

Jorge Benedicto y Fernando Reinares, Op. cit, p. 19.

- *"El colapso bastante desordenado del sistema de tipos de cambio fijo de Brenton Woods y su sustitución por arreglos ad hoc de monedas flotantes y por el sistema monetario europeo,*
- *El desgaste de las restricciones sobre los precios y el surgimiento de fuertes expectativas inflacionarias como elemento primordial en la determinación de salarios y precios,*
- ***Las variadas clases de sacudidas derivadas de la multiplicación por más de diez de los precios del petróleo en el decenio de los setenta, multiplicación que se concentró en los años 1973-1974 y 1979. Esto tuvo efectos adversos sobre el nivel de precios, la balanza comercial, la relación de precios de intercambio, los problemas de ajuste estructural y la confianza del consumidor y el inversionista y,***
- *El debilitamiento del manejo keynesiano de la demanda en condiciones en las cuales los gobiernos enfrentan un aflojamiento espontáneo de la demanda y con presiones inflacionarias no observadas en la posguerra". 104*

Los factores señalados son decisivos en el declive del Estado de bienestar; fueron imprevistos en los anales de la teoría económica, pero evidenciaron los límites de un Estado intervencionista y protagónico, a los que "habría que agregar el efecto de los excesos, las ineficiencias y las fallas del Estado Benefactor, que en muchos casos profundizaron la crisis'.105

"" José Luis Ayala Espino, *Op. cit* p 135.

"" René Villareal, *Op cit* pp 17-18

En 1973 se da el ocaso de un modelo de intervención del Estado que ya no cumple con los fines que tenía encomendados; de un "Estado que pasa de ser una necesidad social y política a constituirse en un mal público" y de un Estado que ha agotado sus capacidades, energías y su causa progresista.

Las nuevas realidades contemporáneas anuncian un proceso de cambio y transformación de la acción estatal para satisfacer los reclamos de los diversos grupos organizados de la vida pública y privada.

### ***El perfil del Estado contemporáneo***

Una vez que el Estado social y democrático de derecho, en la modalidad de Estado de bienestar, manifiesta su incapacidad para cumplir los imperativos que lo hablan llevado a un periodo estelar durante 1945-1970, tales como el logro de tasas importantes de crecimiento económico, de ocupación plena y de la potencialización de los derechos ciudadanos, acompañados todos de progreso social; declina y se agota "cuando la escasez de recursos públicos, la emergencia de las economías abiertas, la globalidad, la incertidumbre, la interdependencia y la innovación científica y tecnológica, se erigen en una nueva realidad de la convivencia humana".<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Si 1873 significó el fin de la <Era liberal. 1973 marcaba el final de la era en que el Estado constituía causa <progresista>. Finalizaba la era dominada por las doctrinas y políticas formuladas por primera vez en los años sesenta del siglo XIX, fueran estas liberaldemocráticas o socialdemócratas, socialistas o nacionalsocialistas. Todas esas doctrinas se han convertido rápidamente en tan ineficaces como lo fue el laissez faire liberal desde 1873" Peter F Drucker, Op. cit, p. 28.

Ricardo Uvate-Los nuevos modelos de la vida estatal. p 86.

Ricardo Uvate\_ Reforma del Estado. políticas públicas y gasto social, Trabajo Inédito. p. 23.

Frente a estos procesos históricos del final del segundo milenio, se vislumbran la transformación y el cambio como signos de ruptura y divisorias que reclaman una redefinición de las estructuras políticas, sociales y económicas con un alto grado de creatividad e innovación que repercute en la organización política de la sociedad que es el Estado.

Para esta realidad el Estado de bienestar ya no es funcional, ha perdido su capacidad de realización al provocar una aguda inflación, el decremento del consumo y del bienestar social, el incremento del desempleo, el aumento del déficit público y el burocratismo que empeoró los servicios públicos y una fuerte presión fiscal al no obtener los recursos financieros para mantener las enormes actividades e instituciones<sup>9</sup> estatales, mismas que en gran medida eran obsoletas y no se justificaban; el Estado deja de ser el actor más significativo del sistema.

Estas ineficiencias del Estado de bienestar implican descrédito y desconfianza que agudizan su crisis, afectando las estructuras vitales de la convivencia económica, social y política y por consiguiente, provocaron tensiones<sup>10</sup> sociales que inducen a los ciudadanos a reclamar su lugar en la vida estatal.

<sup>9</sup>"Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico". Douglass D. North, *Instituciones, cambia institucional y desempeño económico*, p- 13.

<sup>10</sup> Esta tensión, esta inquietud, son consecuencia de la celda de la sociedad cerrada y aun las sentimos en la actualidad, especialmente en apocas de cambios sociales. Es la tensión creada por el esfuerzo que nos exige permanentemente la vida en una sociedad abierta y parcialmente abstracta, por el afán de ser racionales, de superar por lo menos algunas de nuestras necesidades sociales emocionales, de cuidarnos nosotros solos y de aceptar responsabilidades". Kart R. Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, p 173

Por ello, "el valor de lo individual empieza a recuperar su importancia, la cual fue adormecida por la actividad protéica del Estado. La iniciativa de los particulares se inserta en un contexto que les favorece y que auspicia su desenvolvimiento en los marcos que reclaman una amplitud de la esfera donde se ejercen las libertades civiles, políticas y públicas".

En el seno de la sociedad contemporánea se dan cambios que alteran su modo y condiciones de vida, "la sociedad se reacomoda en su visión mundial; en sus valores básicos; en su estructura social y política; en sus artes; en sus instituciones claves".

La sociedad en su ámbito del cambio" da vida a sucesos que todo modifican y donde "Las economías abiertas, los intercambios mundiales, la competencia entre naciones, empresas, gobiernos y grupos civiles son parte medular para explicar por qué los cambios son intensos e irrepetibles".

Las transformaciones del Estado tienen que ubicarse en un contexto histórico y en tiempos y espacios que correspondan a las nuevas realidades públicas y políticas, además de justificarse en función del logro del bien público y del impulso de la sociedad hacia el desarrollo material, moral e intelectual.

Ricardo Uvalde, *La calidad de la administración pública moderna*, p. 101.

Peter E. Drucker. *La sociedad postcapitalista*, p. 1.

ámbito del cambio. la Imememidn qua no supuesto la supresión de bar re ras de comunicación entre las diferentes regiones den mundo. no pormitido que las agitaciones de transformación social estallen prácticamente en le totalload de la superficie terrestre '. Anthony Giddens. *Consecuencias de la modernidad*, p. 19.

^ Ricardo Uvalde. *La importancia de la evaluación en la gestión pública antisii* p. 1.

En consecuencia, el Estado debe transformarse para satisfacer las demandas de una sociedad abierta" que no permanece estática ni inmóvil, por el contrario, se encuentra en cambio continuo que la caracteriza como "una sociedad activa, cambiante y adaptativa que tiene como elemento total de su existencia las iniciativas individuales y su pertenencia a diversas organizaciones públicas".<sup>16</sup>

Al ser el Estado y la sociedad unidad diferenciada, su correlatividad demuestra que son sujetos de cambio y transformación permanentes. La sociedad abierta cambia y exige se le devuelva lo que ella sabe y puede hacer, reclamando lo público como propio" y condiciona el ritmo, sentido y proyección de la acción estatal; así, el Estado también se transforma y "debe reconsiderar sus políticas, estimular y promover iniciativas ajenas, disminuir su interferencia e intervención, reducir las actividades estatales y la propiedad pública y, en general, reconsiderar el alcance y naturaleza de sus funciones"<sup>10</sup> como articulador de la voluntad ciudadana.

De este modo, el Estado se caracteriza por su capacidad para mantenerse en y a pesar de los cambios, esta ubicuidad le permite garantizar el cumplimiento de sus fines sociales y políticos con eficiencia por medio de sus instituciones.

"También ahora seguiremos llamando *sociedad abierta* a aquella en que los individuos deben adoptar decisiones personales". Kart R. Popper, Op. cit, p. 171.

Ricardo Ilvalle, *L. administración pública como ciencia tecnológica*, p. 294.

La sociedad de nuestros días no cree más en que lo público sea exclusivo del ámbito estatal, como se dio en décadas anteriores, la sociedad reclama lo público como propio...". Enrique Cabrero Mendoza. *Del Administrador al Gerente Público*, p. 11.

1P Gerald Caldeo, Frente a *la década de 1990.* desafíos para los gerentes *del sector público*, p 83.

Por consiguiente, el Estado debe transformarse en razón de los avances y cambios de una sociedad que exige creatividad e innovación en la atención y solución a sus demandas políticas, sociales, económicas y culturales.

En consecuencia, el Estado contemporáneo revaloriza el espacio de lo público-social en detrimento de lo público-estatal, para estimular las capacidades individuales y colectivas, conseguir la prosperidad social y orientarse a la promotoría y regulación para responder con eficacia a los imperativos de la vida pública.

En este contexto, las funciones de regulación y promotoría son asumidas por el Estado para organizar, coordinar y conducir los esfuerzos y capacidades individuales, de grupos y organizaciones sociales con base en la pluralidad y respeto, además buscar el bien común impulsando la creatividad y las energías de la vida pública, en un marco de innovación, calidad y relaciones humanas.<sup>2</sup>

" La revaloración de lo público-social significa a la vez que la vida privada se erige nuevamente en el pivote de una sociedad democrática, propia de las economías de mercado Ricardo Uvalle. La calidad de la administración pública moderna p. 104-

" Lo público-estatal dio lugar a que la creación y expansión de los organismos gubernamentales y administrativos fuera ilimitada Ibid. p. 102.

El pluralismo de la sociedad es el de las Instituciones apolíticas, orientadas a la eficacia y especializadas- El pluralismo del cuerpo político es el de los grupos pequeños y grandes, los grupos pequeños fuertemente organizados, como un motivo o un interés grupal como objetivo, y totalmente apolíticas Peter F. Druker Las nuevas realidades, p. 95.

El perfil del Estado en el contexto de las sociedades abiertas es más de coordinación, apoyo, estimula respeto y corresponsabilidad hacia la sociedad- Su papel promotor regulador y socialmente necesario es propio de una época que, como la actual, da cuenta de que la vida pública es una suma de organizaciones, grupos e individuos a los que hay que conducir con base en la pluralidad y el respeto". Ricardo Uvalle. El nuevo papel del servicio público. p. 36.

- La gran transformación de que somos partícipes está efectuando el paso de una sociedad industrial, fundada sobre la estandarización y sobre el ciclo de producción masiva y consumo masivo, a una sociedad en la que la estandarización y la racionalización ya no tiene la misma importancia, y donde cada vez hay más sitio para la innovación, la calidad y las relaciones humanas Michel Crozier. El cambio en las organizaciones públicas, p. 95.

El perfil del Estado contemporáneo se caracteriza por la ampliación de sus tareas de regulación, promotoría y estímulo en favor de la sociedad. Es un Estado modesto,<sup>124</sup> útil y necesario que reconoce sus límites<sup>125</sup> en una nueva realidad social; pero también, su capacidad y potencial para satisfacer las demandas sociales de bienes y servicios.

Al revalorar la vida pública, el Estado asume una función sustantiva de regulador, promotor y coordinador de los esfuerzos y capacidades tanto individuales como sociales y propicia la convivencia y voluntad ciudadana en el hogar público,<sup>126</sup> en el cual se manifiestan las libertades públicas de grupos privados y organizaciones no gubernamentales<sup>127</sup>

En esta transformación, el Estado es consecuente con la economía del mundo actual,<sup>128</sup> su perfil promotor debe ser eficaz para sostener un crecimiento económico y desarrollo social, debe ser vigoroso para

li "Sólo un Estado modesto puede en verdad mostrarse activo. pues es el único capaz de escuchar a la sociedad, de comprender a los ciudadanos y por consiguiente de servirles ayudándolos a realizar por sí mismos sus objetivos". Michel Crozier Estado modesto, Estado *moderno*, p. 9.

<sup>124</sup> "Ni siquiera los <progresistas tradicionales> ponen ya en duda que existen límites para lo que el Estado puede hacer Existen tres razones para este cambio espectacular Una de ellas es el fracaso de los programas y operaciones gubernamentales posteriores a la segunda guerra mundial. En segundo lugar, estamos aprendiendo que lo que puede conseguirse en materia de impuestos y de gasto público es limitado. Finalmente, conocemos también los límites de la capacidad del Estado para obtener recursos" Peter F Drucker, *Op. cit.* p 99.

<sup>125</sup> "El hogar público... es el agente para la satisfacción de las necesidades y aspiraciones públicas en contraposición con las aspiraciones privadas. Es el escenario para el registro de las fuerzas políticas de la sociedad.. ha existido siempre para satisfacer necesidades comunes. para brindar bienes y servicios que los individuos no pueden comprar por sí mismos, por ejemplo, la defensa militar caminos, ferrocarriles, etc". Daniel Bell, *Op. cit.* pp. 210 y 213.

<sup>126</sup> "La acción de las organizaciones no gubernamentales se sitúa al margen de la política Si bien hace sentir su influencia en ella, su finalidad no es suplantarla En el discurso de estas organizaciones, los derechos del hombre representan una exigencia moral, exterior por naturaleza a la política pero que se impone a ella. La acción de estos actores privados presenta esa ambigüedad". Nicolás Tenzer, *Op. cit.* p. 108

<sup>127</sup> En la economía del mundo actual, marcada por la presencia de nuevas conglomeradas multinacionales que actúan en el plano global a través de la fábrica mundial donde el comercio intratma representa casi la mitad del comercio mundial y se da la globalización e independencia de las políticas financieras, macroeconómicas e industriales.. René Villareal, *Op. cit.* p. 18

enfrentar problemas que el mercado esquivo como el desempleo, la estabilidad de precios, la distribución equitativa del ingreso, la renovación de los recursos, la contaminación del medio ambiente; y otros que estimula y alienta como "la liberación de la economía, la supresión de subsidios, la reducción del gasto público, la privatización de empresas estatales, la contracción de la economía pública, la abolición del proyecto de Estado corporativo". "s

Sin embargo, el Estado promotor y regulador no debe renunciar a la búsqueda y al logro del bienestar social; correlativamente tiene que encauzar el libre juego de las fuerzas del mercado para favorecer la libre empresa y transformarse "en un proyecto político caracterizado por la brevedad de un organismo, la agilidad de un movimiento y su extrañación de la economía",<sup>1</sup> en donde sólo debe intervenir con sentido estratégico en una economía que acelera su apertura y un mercado que rechaza prácticas regulatorias injustificadas.

Frente a los retos actuales el papel del Estado y el mercado deben redefinirse en busca de una nueva economía, para superar la actual, que vive hoy una crisis y cambios generalizados y cuyos rasgos característicos son la globalización, "la interdependencia" y la incertidumbre."

Omar Guerrero, *El Estado en la era de la modernización*, p. 77  
*Ibid* p. 78.

En el capitalismo postmoderno se verifica una creciente Integración de las economías e industrias nacionales a dinámica de los mercados globales. a través de los flujos financieros, la producción compartida y la complementación económica, por in qua la estabilidad económica y el crecimiento de cada país depende de su articulación con el mercado global Rene villarcal, Op cit. p. 71.

"La interdependencia significa que las economías nacionales. ante la apertura y la globalización en la producción y en las finanzas, han pasado a ser economías interdependientes de los mercados Internacionales'. *Ibid*, p. 72.

"El fin de siglo ha sido llamada con razón 'la era de la incertidumbre, la complejidad de actores y de intercambios han hecho menos previsible el comportamiento económico'. *Ibid*, p. 73.

El Estado y el mercado no son instituciones dicotómicas ni antagónicas, su relación es compleja y de complementación; la eficiencia del mercado en la asignación de recursos para la producción se facilita cuando existen prioridades a largo plazo; ante ello, la acción estatal con sentido estratégico se convierte en la solución al concertar políticas y acciones de promoción económica con los particulares.

Por eso, la acción estatal limita su presencia directa en la economía y desregula y reorienta su papel en la sociedad y en el mercado y "encamina las actividades estatales hacia la promoción, mediante la privatización, la apertura y la desregulación".<sup>134</sup>

Así el Estado se transforma "para abrir espacios a la iniciativa individual, para hacer eficiente su gestión pública y para hacerse eficaz como promotor del crecimiento económico y el desarrollo social"<sup>135</sup> incrementando la productividad y asegurando la innovación tecnológica<sup>136</sup> a través de regular el proceso económico.

El Estado en su función promotora y reguladora sobrevive y se fortalece en una realidad ineluctable de escasez de recursos, de capacidades finitas y de un incremento de demandas y necesidades públicas que solucionar.

Por consiguiente, el perfil del Estado contemporáneo es vigoroso, sano, productivo y eficaz si su contenido público es orientado hacia el pluralismo social en donde "Lo público del Estado depende de que los

*Ibid*, p 4t \_

*Ibid*, p 37

"El principal factor de crecimiento en la sociedad industrial desarrollada lo constituye la innovación, es decir, la aplicación constante de las novedades técnicas al proceso productivo" Manuel García-Pelayo, *Op. cit*, p 70

agentes privados y las organizaciones públicas sean los protagonistas del quehacer económico, político y social".

De este modo, el Estado se renueva para orientar, conducir, mantener y desarrollar a la sociedad; para protegerla de los impulsos de una economía abierta: para estabilizarla en los procesos del mercado; para amortiguar los desequilibrios sociales y políticos y, en general, para crear condiciones favorables a los particulares y las organizaciones públicas.

En consecuencia, el Estado promotor tiene como misión coordinar, apoyar y dirigir a la sociedad dando cauce a las energías, contradicciones y capacidades tanto individuales como públicas 38 y "regula la economía para que los bienes y servicios públicos sean accesibles a los ciudadanos en términos de igualdad y equidad". 09

El Estado contemporáneo al iniciar el proceso de recuperación, de credibilidad y confianza ciudadanas en su nuevo perfil de promotoría y regulación, debe obtener resultados positivos "para realizar su misión histórica: regir a la sociedad" en un contexto actual de mundialización, globalidad, interdependencia e incertidumbre.

La sociedad abierta provoca que los problemas se colectivicen y expandan a toda la comunidad; dárles solución requiere un alto grado de desempeño gubernamental incentivado por condiciones básicas de

Ricardo Uvalle. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. p 97.

Ricardo Uvalle. *La administración pública como ciencia tecnológica*. p. 299.

*Ibid* p. 300.

Omar Guerrero, Op. cit, p. 78.

legitimidad, estabilidad, **eficiencia, capacidad organizativa**,<sup>101</sup> consenso y autoridad.

En la actualidad, el Estado para conducir a la sociedad, debe considerar la participación ciudadana, debe valorar lo público, debe gobernar<sup>142</sup> con un sentido abierto y pluralista, y para responder a las demandas, necesidades y aspiraciones sociales, tiene que ajustar y modernizar sus procesos y regular el cambio<sup>143</sup> institucional que determine la función específica y limitada de cada organismo público. Estas nuevas instituciones son fortalecidas en base a su función y no a su poder.<sup>144</sup>

El buen gobierno<sup>145</sup> se convierte en un imperativo del perfil del Estado contemporáneo para reconquistar su misión principal de conducir a la sociedad, con base en sus instituciones cuyo objetivo es normar, reglamentar y salvaguardar las libertades individuales y colectivas de los ciudadanos.

<sup>101</sup> "Hoy en día la legitimidad, la capacidad organizativa y la eficiencia de los gobiernos, y la estabilidad política, son condiciones básicas que estimulan un nivel mínimo de desempeño gubernamental". *Ibid*, pp 82-83.

"... la gobernación es también un artificio humano. Como tal puede hasta cierto punto ser reelaborada premeditadamente para ajustarla a las necesidades y aspiraciones cambiantes" Yehezkel Dror, L. *capacidad da gobernar* p. 38.

<sup>142</sup> "Tipicamente el cambio consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas, normas, y cumplimiento obligatorio que constituyen el marco institucional"- Douglass C. North, Op. cit, p. 110.

<sup>143</sup> Cada institución pluralista desarrolla una función específica y limitada. Esta limitación de su foco de actividad es su gran fortaleza. Cuando una institución intenta ir más allá de su objeto específico, inmediatamente pierde eficacia... Las nuevas instituciones no están basadas en el poder. Están basadas en la *función*" Peter E Drucker, *Las nuevas realidades*, p. 121-

<sup>144</sup> "El buen gobierno se acredita por la conjugación de sus capacidades políticas, técnicas, tecnológicas, y administrativas para que la dirección de la sociedad se realice con apego a los valores de la vida pública en la cual no hay diferencias ni privilegios que lastiman la vida ciudadana" Ricardo Uvalle, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, p. 104.

Para coordinar a una sociedad abierta y democrática como la contemporánea, el Estado debe gobernar con el apoyo de tecnologías<sup>146</sup> eficaces para desarrollar su capacidad de conducción" y responder a las demandas e intereses sociales con un eficaz proceso de gobernar<sup>148</sup> que sea apto para atenuar los antagonismos sociales y atenderlos procurando una solución satisfactoria.

El papel del gobierno en un Estado socialmente necesario<sup>149</sup> es importante al concretar la realidad macrofísica de éste en el ámbito de la sociedad, para darle una dirección común en el logro de los índices de progreso y bienestar.<sup>150</sup>

En tiempos de cambio democrático, el perfil del Estado contemporáneo a través de su gobierno abierto es susceptible de corporeizarse y hacerse tangible en la "actividad encargada de crear, reproducir, transformar y desarrollar la vida de la sociedad, procurando ventajas útiles y productivas para ella", es decir, en la administración pública.

son tecnologías a través de las cuales se mejoran e incrementan la aptitud del gobierno para seguir sus fines públicos. Dichas tecnologías son 1) las políticas públicas; 2) la gerencia pública y 3, la democracia social". *Ibid* p 106.

Es verdad que hay sociedades muy difíciles de gobernar, por excelente que sea su gobierno. Pero teniendo en cuenta las serias flaquezas de todos los gobiernos contemporáneos, habla que concentrar los esfuerzos en desarrollar la capacidad de gobernar y no en inculpar a las sociedades tachándola de <ingobernables>. Yehezkel Dror Op. cit. p. 39.

w "El proceso de gobierno alude a la parte más dinámica de la dirección de la sociedad, influyen en él factores propiamente gubernamentales y no gubernamentales". Ricardo Uvalle, *La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica*, p. 6.

El perfil del Estado socialmente necesario conlleva a precisar su actividad en términos de lo que significa el buen gobierno". Ricardo Uvalle *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. p. 103.

1 los gobiernos También son el medio para que los índices de progreso y bienestar alcancen niveles significativos'. Ricardo Uvalle, *La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica*. p. 6.

<sup>1</sup> *Ibid*. p. 12.

Por consiguiente, el gobierno<sup>1</sup> como sistema de instituciones para dirigir a individuos, grupos y organizaciones; y la administración pública como institución que procura el bienestar social e individual, tienen que transformarse para recuperar su carácter público en la medida que la sociedad abierta se desestatiza y desburocratiza.

De este modo, la administración pública como actividad del Estado en la sociedad, al identificarse con el perfil promotor y regulador del Estado, tiene que abrirse a un contexto global, incierto e interdependiente; no debe aislarse del espacio público, sino revalorarlo; para que dentro de este perfil estatal, fomente, proteja y promueva las condiciones de vida de la sociedad, procurando que el desarrollo de ésta sea equitativo y continuo.

La administración pública contemporánea se transforma simultáneamente a los cambios sociales, a la apertura de la economía de mercado y al nuevo perfil del Estado contemporáneo, utilizando "tecnologías que permitan crear y reformar instituciones; que permitan diseñar y ejecutar programas gubernamentales tomando en cuenta la participación y opinión de los ciudadanos y que coadyuven a que la estructura y los procesos de la sociedad sean objeto de una institucionalización flexible, adaptativa y funcional".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> el gobierno es un sistema de instituciones que tienen como objetivo generar y dar vigencia a normas públicas, dar una dirección común a los individuos, grupos y organizaciones, preservar el bien común y coordinar los esfuerzos privados y públicos hacia la consecución de metas colectivas  
*Ibid*

<sup>2</sup> Ricardo Uvalle, *Los nuevos denoteros de la vida estatal*, p. 105.

La administración pública contemporánea debe caracterizarse por su función coordinadora, ya que no pretende hacer todo; tiene que relacionarse e interactuar con las organizaciones no gubernamentales 154 de manera diferente, ya no impone condiciones; ahora concerta acuerdos, compromisos y cursos de acción.

Por consiguiente. "la administración pública no es ya instancia referida única y exclusivamente al Estado, sino que adquiere un contenido público-social que replantea la intercomunicación entre la sociedad y el Estado para dar paso al Estado socialmente necesario '15,1 en el ámbito del tiempo y espacio de las transformaciones y los cambios institucionales del Estado y la administración pública moderna.

### **Conclusiones**

1. Las transformaciones del Estado son una constante de la vida moderna. El Estado es la institución más importante de la vida social y como tal, su eficacia depende de cómo es capaz de dirigir y coordinar a los grupos sociales y políticos. El Estado se transforma para conservar la sociedad. Su transformación es de orden institucional. Sin embargo, hay procesos que han sacudido su vida de manera violenta como las revoluciones políticas. Estas explican el tránsito del Estado monárquico al Estado liberal clásico, liberal de bienestar y liberal contemporáneo.

<sup>1</sup> Las organizaciones no gubernamentales en tales y otros órganos de la administración pública que apañan de esfuerzos individuales y otras actividades de base desean influir en las decisiones más importantes operan en gran medida tratando de ejercer directa o indirectamente presión sobre las decisiones y acciones de los gobiernos. Yehzekel Drn Op. cit. p. 36.

Ricardo Uvalle, La *calidad de la administración pública* moderna. p. 106.

2. Las transformaciones del Estado no alteran su esencia a saber: que es un poder organizado y calculado para sobrevivir. Lo importante de las transformaciones es que modifican el sistema de instituciones del Estado y ello explica por qué su forma es la que se modifica, pero no su razón de ser ni las atribuciones básicas que tiene a su cargo. De este modo, la historia del Estado moderno es testimonio de cómo sus instituciones se modifican para responder con creces al contenido y perfil de la sociedad, en este caso, la sociedad moderna.
  
3. Junto con la idea y la razón del Estado, debe considerarse a la administración pública en cuanto institución que tiene a su cargo la actividad del Estado. La forma de Estado sea liberal clásica, liberal intervencionista o liberal reguladora, es la que determina el modo de ser y la organización que adopta la administración pública. Son los valores de la sociedad formalizados en instituciones, los que influyen en la actividad de la administración pública. Así, su intervencionismo responde a carencias de la sociedad para realizar tareas por si misma. Su regulación da cuenta de que la sociedad y la economía necesitan reglas que garanticen su pervivencia con eficacia, productividad y bienestar.
  
4. En la historia, que no en el historicismo, el Estado y la administración pública son instituciones adaptativas, creativas, necesarias y útiles. Sin ellas, no es posible la convivencia social, las agrupaciones políticas, la prosperidad económica; en suma, la conservación misma de la sociedad. Sin embargo, lo estatal y lo administrativo no deben suplantar a las energías individuales y sociales. Cuando esto sucede, los costos públicos son altos y los costos políticos se traducen en

desconfianza hacia el Estado y su administración. Lo importante es considerarlos como instituciones que tienen atribuciones pero también límites. En este sentido, son instituciones sujetas a controles, contrapesos y contrabalances.

5. El Estado y la administración pública no están en el final de la historia ni en el ocaso de las ideologías. Son parte de la historia y razón de ser de las ideologías. Sus transformaciones contemporáneas son fruto de los cambios políticos, sociales, económicos y tecnológicos. Hoy tienen que fungir como instituciones abiertas, competitivas e innovadoras. El mundo actual da cuenta de que la sociedad es activa, informada y emprendedora. Por eso el Estado y la administración pública tienen que ser instituciones abiertas a la cooperación y participación ciudadanas y no pretender constituirse en organizaciones faraónicas. El Estado no es tan dilatado ni la administración es incomensurable. Son en todo caso, instituciones sujetas a la idea de eficacia, límites y capacidades.
6. El Estado contemporáneo tiene ante sí los retos de la globalidad; la mundialización y las aperturas de la sociedad y la economía. Se reforma para no ser un mal público y para responder con creatividad a las demandas sociales. Es un Estado más promotor que intervencionista, es más coordinador, no unilateral: es más regulador, no tanto propietario y administrador. Es un Estado que socialmente no suplanta a los ciudadanos ni a sus organizaciones públicas.
7. La administración pública contemporánea tiene como misión fungir como la vida misma de la sociedad. Pero es una administración que se ocupa de sumar esfuerzos, coordinar voluntades y emprende

procesos de privatización y concesión de servicios públicos. No es una administración con densidad burocrática ni perdida en la selva de los ritualismos y los formulismos. Como administración transformada responde al Estado, dirige a la sociedad y aprovecha que los ciudadanos participen en la atención y solución de los problemas públicos. La administración pública contemporánea es menos estatizada y más comprometida con lo social y lo público.

8. En un ámbito de sociedades abiertas como son las contemporáneas, el Estado y la administración pública deben tomar en cuenta a los ciudadanos, a las organizaciones civiles y a los grupos que emergen para dar vida al pluralismo político. Los tiempos de la decisión vertical e insensible quedan atrás, pues los ciudadanos son de carne y hueso y como tales, luchan para que la sociedad y el espacio público no sean saturados con más acción estatizada.
9. El gobierno de la sociedad contemporánea reclama eficacia estatal y capacidad acreditada de la administración pública. Las tendencias piramidales, propias de Estados sobredimensionados ceden su lugar a las tendencias que apuntan por el fortalecimiento de la vida ciudadana. En este caso, la administración pública debe ser más pública y menos estatizada, es decir, debe ser el gobierno de la comunidad para que las libertades públicas, la democracia y la justicia distributiva sean factibles.
10. La vida del Estado y la administración pública moderna desde la monarquía absoluta, la fase liberal, la fase intervencionista y la fase liberal contemporánea, dan cuenta de cómo la sociedad con

sus conflictos, contradicciones y cambios es el verdadero motor de las transformaciones estatales y administrativas. El Estado y la administración no se responden así mismos, sino que son resultado de lo social, lo político y lo económico. Por tanto, son instituciones sujetas a los cambios. Su reto consiste en que sean inteligentes para sobrevivir con su carácter público y político. Por ello se reforman y transforman conjugando pragmatismo con sapiencia.

## ***Bibliografía***

Abendroth, Wolfgang y Kurt Lenk, *Introducción a la ciencia política*, Barcelona, Anagrama, 1971.

Aguilar Villanueva, Luis F, *Política y racionalidad administrativa*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

**Albertoni, Ettore A.**, Historia de las doctrinas *políticas en Italia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

**Anderson, Perry**, El Estado *absolutista*, México, Siglo XXI, 1980.

Aran, Raymond, *Dieciocho lecciones sobre la sociedad industrial*, Barcelona, Seix Barral, 1971.

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

**Baran, Paul A.**, *La economía política del crecimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.

Beji, Daniel, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, México, Alianza Editorial, 1989.

Benedicto, Jorge y Fernando Reinares (eds.), *Las transformaciones de lo político*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

Bodino, Juan, *Los seis libros de la República*, Madrid, Aguilar, 1973.

Bonnin. C.J.B., "Principios de la administración", en *Revista de Administración Pública* Homenaje al maestro Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

Cabrero Mendoza, Enrique. *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

Caiden, Gerald, "Frente a la década de 1990: desafíos para los gerentes del sector público", en *Revista de Gestión y Política Pública*, Vol. 1, núm 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992.

Chevallier, Jaques y Daniéle Loschak, *La ciencia administrativa*. México. Fondo de Cultura Económica, 1983.

Constant, Benjamín, *Principios de política*, Madrid, Aguilar, 1970.

Crozier, Michel, *Estado modesto, Estado moderno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

**"El cambio de las organizaciones públicas", en *Revista de Gestión y Política Pública*, Vol. 1, núm 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992.**

Dror, Yehezkel, *La capacidad de gobernar*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Drucker, Peter F, *Las nuevas realidades*, México, Editorial Hermes, 1992.

*La sociedad postcapitalista*, Colombia, Grupo Editorial Norma, 1994.

Fernández de la Mora, Gonzalo, *Del Estado ideal al Estado de razón*, Madrid, Biblioteca de Estudios Políticos, 1972.

García-Pelayo, Manuel, "De las razones históricas de la razón de Estado", estudio preliminar, en Giovanni Bottero, *La razón de Estado y otros escritos*, Venezuela, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Derecho, (sin fecha).

*Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977.

Giddens, Anthony, *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

Guerrero, Omar, *La administración pública del Estado capitalista*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.

Las ciencias de la *administración en el Estado* absolutista, **México, Fontamara, 1986.**

*El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés, 1993. Hearder, H., *Europa en el siglo XIX*, Madrid, Aguilar, 1973.

Hobbes, Thomas, *Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

Hobsbawm, Eric J.. *Las revoluciones burguesas T 1.*, Barcelona, Guadarrama, 1979.

Jacoby, Henry. *La burocratización del mundo*, México, Siglo XXI, 1972.

Karsch, Friederum y Ursula Schmiederer, "Evolución funcional del poder legislativo", en W. Abendroth, y Kurt Lenk, *Introducción a la ciencia política*, Barcelona, Anagrama, 1971.

Keynes, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultural Económica, 1943.

Kiilml Reinhard, "El liberalismo", en W. Abendroth, y Kurt Lenk *Introducción a la ciencia política*, Barcelona, Anagrama, 1971.

Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Hispánicas, 1989.

Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid, Aguilar, 1980.

Luhmann, Niklas, *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1993.

Maquiavelo, Nicolás, *Obras políticas*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1971.

Melquior, José Guilherme, *Liberalismo viejo y nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Naef, Werner, *La idea del Estado en la edad moderna*, Madrid, Aguilar, 1973.

North, Douglass C., *instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Offe. Claus, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

Paine. Thomas, *Derechos del Hombre*, Madrid, Alianza Editorial, 1984.

Popper, R. Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Madrid, Paidós, 1991.

Ranke, Leopold Ven, *Historia de los papas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

**Rousseau**, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, Porra. 1979.

Schmitt, Cari, ***Teoría de la constitución***, México, Editora Nacional, 1981.

Stuart Milj, John, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Herrero Hermanos, 1966.

Tenzer, Nicolás, *La sociedad despolitizada*, Buenos Aires, Paidós, 1992.

Tocq ueville, **Alexis de**, ***El antiguo régimen y la revolución***, Madrid, Guadarrama, 1969.

Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

La teoría de la razón de Estado y la administración pública, México, Editorial Plaza y Valdés, 1993.

Los nuevos derroteros de la vida estatal, México, Instituto de Administración del Estado de México, 1994.

"El papel del Estado en los procesos actuales", en Revista Gobiernos, México, Secretaría de Gobernación, 1994.

"La calidad de la administración pública moderna", en Revista Estudios Políticos No. 2, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1994.

"La administración pública como ciencia tecnológica", en Revista de Gestión y Política Pública, Vol. III, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1994.

"El nuevo papel del servicio público", en Revista Enlace núm. 36, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1995.

"La importancia, de la evaluación en la gestión pública antisinóptica", en Revista de control gubernamental, México, Secretaria de la Contraloría del Estado de México, 1996.

**"Reforma de Estado, políticas públicas y gasto social", Trabajo inédito, 1996.**

***Las transformaciones del Estado en la sociedad contemporánea*, Trabajo inédito, 1996.**

**Villarreal, René, *Liberalismo social y reforma del Estado*, México, Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, 1993.**

**Weber, Max, *El político y el científico*, México, Premia Editora, 1980.**



**Nueva gestión  
pública, democracia y  
espacio público: dilemas y  
paradojas en transición**

José Enrique **Bailleres Helguera\***

**Abs tract**

*El autor explica la importancia de la Nueva gestión Pública con base en la democracia y los espacios públicos, destacando su trascendencia en los cambios políticos que se viven en el ámbito latinoamericano. Además, enfatiza las condiciones objetivas que influyen en su desarrollo y rendimiento, tomando en cuenta la efectividad de las políticas públicas que son el resultado de procesos de gestión para cumplir los fines de los gobiernos y las administraciones públicas.*

Palabras clave: *ciudadanos, democracia, espacio público, estado, gestión pública, globalización.*

*The author explains the importance of the New Public Management with base in the democracy and the public spaces, emphasizing his importance in the political changes that are lived in the Latin American scope. In addition, he emphasizes the objective conditions that influence in their development and yield, taking into account the effectiveness of the public policies that are the turn out of management processes to fulfill the aims of the governments and the public administrations.*

Key words: *citizens, democracy, public space. state, public management, globalización.*

Vicepresidente del Colegio Nacional  
de Ciencias Políticas y Administrativas  
Pública: Profesor de tiempo completo en Teoría de la  
Administración Pública. Facultad de Estudios  
Superiores. Acatlán

## **Preámbulo**

El presente artículo parte de la idea esencial relativa a los dilemas y paradojas que afronta la nueva gestión pública latinoamericana en su ruta hacia su democratización. Dichos dilemas y situaciones paradójicas, derivan de la condición propia de la región latinoamericana, que se halla más cerca de los países asiáticos y africanos, que de los europeos y anglosajones, en muchos aspectos, no sólo económico-financieros, sino político-culturales.

Ello nos coloca en la encrucijada de mirar hacia el norte o hacia el sur: hacia el contexto del mundo euronorteamericano occidental desarrollado, o bien hacia los países subdesarrollados, ubicados en el resto del planeta.

Así, las reflexiones que siguen, tienen como objetivo analizar dichas encrucijadas sobre el dilema relativo a cuál paradigma seguir: el esbozado por los estudios y propuestas de reformas de los gobiernos y las administraciones públicas de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, O.C.D.E., o bien, de la propuesta que comienza a dar elementos de independencia intelectual, por parte del Consejo Latinoamericano para el Desarrollo, CLAD.

En efecto, y consciente de que las investigaciones y propuestas de reformas de las administraciones públicas han tendido a confundirse unas con otras, dominando las orientaciones de los países desarrollados sobre nuestra región, hoy cobra cada día mayor importancia la autonomización de la misma frente a esa otra realidad, la euronorteamericana. Como ejemplo de lo anterior, basta citar el documento que recientemente emitió

el Consejo científico del CLAD, en el sentido de que, en la actual etapa de globalización y crisis, la reforma del Estado de los países al sur del Río Bravo, debe consistir en la reconstrucción de los propios Estados, considerando como ejes el combate a la pobreza, la marginación y la desigualdad, en aras de asegurar la equidad social y la redistribución del ingreso en nuestros países.

Ello conlleva un cambio en el enfoque antes existente de las soluciones a las diversas crisis de eficacia, eficiencia y legitimidad estatal, consistente en el saneamiento de las finanzas públicas, el redimensionamiento del aparato público ( vale decir, su empequeñecimiento) y la orientación al mercado, como una panacea para la solución y atención a las demandas sociales siempre crecientes, cambiantes y diferenciadas, al menos durante las dos últimas décadas del siglo pasado.

Veamos entonces más de cerca **las encrucijadas que aguardan** , a nuestras administraciones públicas.

### **1. Reconstrucción *del Estado y democratización de la gestión pública***

El Estado latinoamericano contemporáneo, a partir de la primera generación de reformas, pero particularmente a partir de la segunda de ellas, perdió el monopolio de lo público, debido en gran medida a la enorme crisis multidimensional (a la vez económica, social, política, ideológica y

filosófica) que lo obligó a retrotraerse de la actividad económica y de un papel de gran presencia en todos los ámbitos de la vida social.'

Dichas crisis, que han sido entendidas y explicadas desde diferentes miradores teóricos, con pensadores de la "nueva izquierda" (Clauss Offe, O'Connor, Poulantzas) hasta los de la "nueva derecha" (Buchanan, Daniel Bell, Crozier) se manifestaron primeramente en la dimensión fiscal en los 70, después ideológica en los 80 y por último, filosófica en los 90, según arguye Pierre Rossanvallon, cuestionándose desde sus raíces la presencia o no del Estado en el mercado y la sociedad.

Mucho se ha escrito sobre la manifestación de la crisis de este tipo de estatalidad, en términos de su eficacia y legitimidad, categorías dialécticamente interdependientes, cuya disminución provocó una espiral de ingobernabilidad, tanto en los países del capitalismo maduro, como en los de corte socialista-autoritario.

Así pues, en la época dorada del Estado del bienestar (o Estado "desarrollista" en Latinoamérica) welfare state (en Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica mediante el New Deal, así como en todo Europa Occidental) o sozialstaat (Alemania), el Estado monopolizó el espacio público, al asfixiar con su omnipresencia a la sociedad, como lo ha

† Conviene recordar que la primera generación de reformas de las administraciones públicas en América Latina, implementadas a partir de la dotada de los 80, se significaron por su propósito de reducir el tamaño del Estado mediante la reprivatización de las empresas públicas, así como por la liberalización comercial y financiera. con el propósito de sanear las finanzas públicas y lograr la estabilización económica. En contraposición a ellas, las reformas de segunda generación han perseguido de manera mas explícita mejorar la distribución social de la riqueza, así como el combate a la pobreza, la desigualdad y la marginación en los países de la región, mejorando la competitividad de sus economías, profundizando la democratización y la profesionalización de los cuadros de la administración pública. mediante los servicios civiles de carrera. Ello, mediante la reconstrucción de la capacidad del Estado Cfr Documentos del Consejo Científico del CAD, en Revista reforma y Democracia 1999, 2001-2009.

señalado Crozier claramente, al advertir que. en aras de su modernización, el Estado debe ser modesto, no sólo en términos de su tamaño, sino de su intervención en la sociedad y la economía nacional. El resultado de este proceso fue la declinación del Estado megalómano, providencia o "total", como paradigma dominante hasta la década de los 70, debido a la crisis de entrada (legitimidad) y de salida (eficacia) esbozadas por Habermas, o crisis global, de acuerdo con Poulantzas.

En este escenario, coincidieron los procesos democratizadores en todos los continentes y en la mayor parte de los estados nacionales, a través de las transiciones políticas desde regímenes autoritarios. procesos de liberalización y redemocratización de los mismos, en lo que Schmitter ha denominado la cuarta onda de democratizaciones, o bien, lo que Huntington ha llamado la tercera ola democrática, procesos que significaron un cambio que reclama la reconstrucción de dichos estados desde una óptica democrática a saber: la ampliación de los derechos y garantías individuales frente el Estado; así como la protección de los derechos políticos, sociales y culturales, propios de un Estado social de derecho. Como expresa Bresser Pereira: ' una reconstrucción que puede ser meramente conservadora cuando se concentra en la flexibilización de los mercados de trabajo, pero que se torna progresista cuando profundiza el régimen democrático y amplía el espacio público no estatal','

El "retiro" del Estado, hasta hacerlo llegar a su mínima expresión (Estado justo, mínimo o necesario, según se le ha denominado en la primera generación de reformas al Estado de corte neoliberal emprendidas en

Cfr. Ju. Heboi.nas de', Estad d Bienesta'l no Poulant Nicns\_ crisis del rstaao S qio XXI. 197-. Cit en-e ,er Per,Ra. 1 C 51l Grau N i,... Lo PJGICO N. Fstatal en Fiel ud, 'a deestado. e.ere 1r r,mn ee Ad Min st . . . . . | D sanmlo CLAU 4iyexit 1988. p25.

los años 80 del siglo pasado), provocó en un movimiento ascendente, el florecimiento de la sociedad civil, - tercer sector, para diferenciarlo del público y privado) expresado en ONGs, Organizaciones Públicas No Estatales -como el caso de Brasil-, y otras Organizaciones Sociales Comunitarias, las cuales ingresaron de lleno en el espacio público de los países latinoamericanos, en virtud, por una parte, del propio retraimiento del Estado, y por otra, por la ingente necesidad de satisfacer los bienes y servicios públicos antes monopolizados por el anteriormente señalado gran gobierno 4

#### ***H. La nueva esfera pública ante la democratización de la gestión pública***

La gradual y no siempre exitosa democratización de la gestión pública en los países latinoamericanos, ha transformado, ampliándola, a la esfera pública, dotándola de nuevos contenidos, actores y prácticas, antes impensables. Así, han emergido nuevos actores políticos, sociales e institucionales, que invocan su legítimo derecho a actuar en la esfera de lo público, desde el ciudadano común, hasta las Organizaciones Sociales Comunitarias, o las ONGs de corte internacional.

La democratización política ocurrida en el continente latinoamericano, relativa entre otros factores a una mayor expresión del pluralismo político, ideológico y social; una mayor capacidad de oposición política, la competencia partidista y la celebración de elecciones periódicas,

<sup>4</sup> En efecto, el tercer sector cobra *mayor* relevancia, en el marco de la crisis estatal de los 80. en cuanto a la satisfacción de bienes y servicio públicos- El concepto de tercer sector 'describe un espacio de participación y experimentación de nuevos modos de pensar y hacer sobre la realidad social () es un campo marcado por una irreductible diversidad de actores y tomas de organización", Cardoso\_ Ruth, cit. en Bresser Pereira, op.cit, p.46.

justas y competidas en el plano local y nacional, ha influido de manera relevante en los procesos de democratización de la gestión pública en los diferentes países del área, que han transitado a la democracia y ahora están empeñados, en su mayoría, como expresa Juan Linz, en "solidificar la democracia política".

Así, el empuje y la creciente participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, ha ido cambiando no sólo los procesos de gestión pública de los asuntos, los bienes, servicios y normas que tradicionalmente competían exclusivamente a la administración pública, sino que están impactando en una nueva filosofía y cultura organizacional del quehacer gubernamental; de mayor rendición de cuentas, transparencia y calidad en las actuaciones públicas y en el otorgamiento de dichos bienes, servicios y normas.

En este sentido, las organizaciones públicas no estatales (OPNEs) han surgido en países como Brasil, donde han actuado en paralelo a aquellas otras organizaciones estatales existentes, mismas que han sido rebasadas por las demandas y expectativas sociales, para atender y satisfacer sus necesidades, enriqueciendo la esfera pública de manera significativa.

En la época del Estado del bienestar (o desarrollista en nuestros países), la esfera pública fue monopolio del gobierno, por lo que ese gran gobierno era omnipresente en la vida social, económica y política de los Estados nacionales. Ahora, con los procesos de democratización, concomitantes a la crisis del Estado del bienestar, han adquirido carta de ciudadanía los sectores privado y social, los cuales han multiplicado su intervención en el ámbito de lo público: así, el llamado "tercer sector", "sector social", propio de las organizaciones de la sociedad civil, emerge boyante para la defensa y promoción de intereses y valores colectivos, tales como la defensa de los derechos humanos. alimentarios. ecológicos, de minorías. Por ello, se

han denominado organizaciones "social/públicas" en tanto reivindican ciertas demandas comunes, como los derechos humanos, la ecología o la alimentación.

Por su parte, el sector privado también ha ampliado y profundizado sus actuaciones directas en la esfera pública; en principio, mediante los procesos de privatización de la economía vivido por nuestros Estados nacionales, desde el inicio de la década del 80 del siglo pasado. Ante la deconstrucción de lo público,(Derrida) no sólo en términos del tamaño del Estado y su consecuente reestructuración, (que implicó procesos exhaustivos de extinción, fusión, liquidación y venta de las principales empresas públicas) correspondió un proceso de deificación de lo privado, con la consecuente entronización del mercado como valor absoluto.

La esfera pública (*Offentlichkeit*) se ha transformado estructuralmente en el mundo contemporáneo, como lo apunto Habermas. Su concepto, referido "a un espacio jurídicamente privado en el que individuos sin estatus oficial buscan persuadirse los unos a los otros por medio de la argumentación racional y la crítica en torno a asuntos de interés general (...) además de ser el vehículo de comunicación de lo público civil, la discusión crítica racional tiene el importante propósito de controlar e influir la formación de políticas en las instituciones jurídicamente públicas del Estado" .5

En efecto, la irrupción del ciudadano como individuo perteneciente a una sociedad política o a un Estado determinado, en pleno uso de sus libertades y derechos civiles, políticos y sociales frente a la categoría de súbdito en el Estado moderno, ha transformado a la política y su quehacer tradicional. Anteriormente, eran las corporaciones, es decir, los sindicatos,

Cit. en Arato. Andrew y Cohen. Jean L. La Sociedad Civil y la teoría política. Cambridge, 1992 (resumen), p1\_

partidos políticos y agrupaciones gremiales, las que definían los asuntos públicos frente al Estado. Ahora, la emergencia de la sociedad civil y su inserción en la esfera pública, han modificado la lógica de la actuación gubernamental y se expresa en la elaboración e implementación de políticas públicas, creando un nuevo tipo de gestión pública en la región. De las formas y contenidos que asuma nuestro sistema democrático, los ciudadanos serán un elemento fundamental en esas grandes definiciones. Si el gobierno ya no es capaz de hacer frente a la multiplicidad de reclamos sociales, si la acción del mercado crea la paradoja de crear riqueza con marginación y pobreza, ha llegado el tiempo de que la sociedad civil asuma un rol protagónico en la gobernanza nacional, entendida como un proceso de dirección de la economía y la sociedad, mediante la co-gestión, co-dirección y corresponsabilidad entre el estado y dicha sociedad civil. (De acuerdo con Prats y Catalá: Democracia en déficit: BID: 2001).

### **111. ¿Qué es el espacio público y en qué consiste su ampliación?**

Veamos mas de cerca el sentido y significación esencial del espacio público:

Para Bresser Pereira y Cunill Grau. miembros del Consejo Científico del CLAD, distinguen en principio a lo público de lo que es privado: "lo público, entendido como lo que es de todos y para todos, se opone tanto a lo privado, que está volcado para el lucro o para el consumo, como a lo corporativo, que está orientado a la defensa política de intereses sectoriales o grupales".°

Ibidem, p.31.

Así, lo público satisface el principio republicano (res pública), mientras que lo privado, el principio liberal (del ciudadano frente al Estado). Por su parte, el corporativismo, característico de la región latinoamericana, satisface intereses de grupos intermedios, de sindicatos, asociaciones, es decir, de unos cuantos.

En este contexto, los autores conciben el espacio público como "la fuente de las funciones de crítica y control que la sociedad ejerce sobre la cosa pública. El está plasmado, en primera instancia, en los parlamentos, los partidos políticos y la prensa a través de los cuales se conforma la voluntad y la opinión política... en el nuevo siglo, adquiere máxima importancia la ampliación del espacio público, tanto porque tales instituciones se revelan actualmente como insuficientes para el ejercicio de la ciudadanía, como porque en la medida en que la esfera pública trasciende cada vez más los límites del estado se requieren modalidades de control social que también se ejerzan sobre la sociedad...".<sup>7</sup>

Así, las funciones de crítica y control de la ciudadanía sobre la cosa pública, es la que comprende las necesidades, expectativas y demandas sociales, las cuales están limitadas por el entramado institucional existente, referido a los parlamentos, los partidos y la prensa. Aún cuando estos últimos se modificarán su comportamiento, ampliando sus capacidades de interlocución y respuesta, no serán desbordados por la creciente participación social y ciudadana.

En la visión de Ricardo Uvalle, "lo público como espacio organizado, activo e interactivo es un caudal de energías, recursos y organizaciones que denotan cómo las fuerzas emprendedoras y productivas de la

<sup>7</sup> *Ibidem.* paz.

sociedad asumen compromisos encaminados a proclamar iniciativas, propuestas y estrategias para que la vida en común no sea saturada con la cultura improductiva del estatismo ni con la acción omnipresente del gran gobierno (...) lo público reivindica lo que pertenece a la sociedad, los ciudadanos y las organizaciones civiles y evita la separación entre la administración y la ciudadanía".<sup>o</sup>

Así, es la propia sociedad la que reivindica lo público como su propio espacio de actuación autoorganizada para lograr mayores niveles de bienestar común, en contrapeso a los límites -y excesos- del gran gobierno.

Para Giddens, "el Estado debería aumentar el papel de la esfera pública, que implica una reforma constitucional dirigida a una mayor transparencia e imparcialidad, junto a la introducción de nuevas salvaguardas contra la corrupción (..) uno de los mayores cambios que afectan a la esfera política es que los gobiernos y los ciudadanos viven ahora cada vez más en un entorno único de información. Las formas existentes de hacer las cosas se someten a escrutinio y se amplía la gama de lo que es considerado corrupto e inaceptable"

En México, se vive un cambio democrático profundo, donde el Estado ha efectuado reformas constitucionales -aún insuficientes- hacia su mayor responsabilización. transparencia y rendición de cuentas a la sociedad, v.gr. la formulación y aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la Ley de Profesionalización del Servicio

<sup>z</sup> Cit. en Uvalle aerrones. Ricardo. 200?, Espacios Públicos. Revista de la universidad AWOnonia del Estado de México. p.10.

Giddens. Anthony. La **tercera** vía. Ed. Tauris, Moxlco. 1999. p43

Público, implicando ambas legislaciones un cambio sustantivo hacia lo expuesto por Giddens, ya que permiten ampliar la esfera pública, conjuntamente con otras instituciones públicas.

#### ***IV. Dilemas y paradojas de la nueva gestión pública latinoamericana por resolver***

A los cambios ocurridos en la esfera estatal, le corresponden cambios en los paradigmas del gobierno, los cuales han asumido variadas denominaciones y enfoques teóricos: reinención del gobierno (Osborne y Gaebler), modelo postburocrático, (Barzelay), Rompimiento con la burocracia (rolling back the State: Heidelbrand), "Tercer Mejor" (the third best), nueva gerencia pública (new public management) o nueva administración pública, entre otros.

Dichos modelos se encaminan a insertarse exitosamente en el nuevo contexto institucional creado por las condiciones impuestas por la globalización, lo que obliga a modificar las actuaciones gubernamentales, hacia una mayor vinculación con las sociedades; orientados todos sus esfuerzos a la comunidad a la que deben servir, específicamente, a los diversos públicos, objeto y sujeto de las políticas públicas.

En ellos, se visualiza al ciudadano como cliente/contribuyente del gobierno, para superar el tradicional divorcio entre el Estado y la sociedad, iniciado en la fase del capitalismo liberal.

El nuevo modelo gubernamental, se reconstruye para cuenta de las transformaciones dadas en el espacio público político, posibilitado por las sociedades abiertas (Popper), liberales, democráticas y republicanas.

La nueva gestión pública aplicada en la región latinoamericana, tiene dilemas y paradojas por resolver: por un lado, los desafíos que plantean los enormes cambios provocados a su vez por la globalización y el desarrollo social plantean algunos dilemas (o hasta trilemas) sobre cuál camino, ruta o medidas de política pública serán óptimas para la solución de problemas y/o superación de rezagos; por otro, se han creado enormes paradojas, como el emprender la modernización de las administraciones públicas, sin modernidad previa en el entorno sociopolítico de la región.

Ello es debido en parte a que las orientaciones básicas de la gestión pública (gestión publique en francés, New Public Management en inglés) para nuestros países, han sido influenciadas en gran medida por aquellas otras del mundo desarrollado, organizado básicamente en torno a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En efecto, se observa que el gerencialismo proviene del contexto euronorteamericano, implica desde sus inicios la idea de hacer más eficientes, productivas y efectivas a las organizaciones, originándose dicho enfoque en las empresas privadas, traspolándose después a las administraciones públicas, mediante procesos modernizantes que ponen a dichas organizaciones al día (just in time), a fin de estar a la altura de los requerimientos planteados por la globalización económica, la revolución científico-tecnológica, la democratización política y la heterogeneización sociocultural de nuestros tiempos.

¿Como, porqué y para que modernizar la gestión pública en el contexto de la región latinoamericana? ¿Cuáles son los saldos de dicha modernización, en términos de efectividad, rendición de cuentas y gobernanza democrática? ¿Qué impacto han tenido los procesos de reforma del Estado y del gobierno en la cuestión social - como la lucha contra la pobreza, la marginación y la desigualdad?.

En efecto, estas y otras interrogantes es posible plantearlas en relación con el enfoque gerencialista practicado en la región latinoamericana, debido al enorme diferencial asimétrico existente entre nuestros países subdesarrollados, respecto de aquellos otros del mundo desarrollado, postcapitalista y de democracias consolidadas.

Algunos dilemas aún por resolver, que implican enormes paradojas por otra parte. son los que se desarrollan a continuación:

1. *Modernización sin modernidad.*- Los procesos de reforma del Estado en la región latinoamericana, han consistido en aplicar políticas públicas modernas y modernizantes, de acuerdo con las prescripciones de la gestión y la gerencia pública moderna, en sociedades en las que no predomina la modernidad, ( entendida en sentido lato como el triunfo de la razón, el progreso técnico y tecnológico ilimitado, de la verdad, y el Estado secularizado en Occidente), lo que provoca un auténtico choque entre dichas formas del nuevo gerencialismo y las culturas burocráticas tradicionales, en un intento no bien razonado de romper la tradición de la cultura administrativa propia de nuestros estados nacionales.

La distinción entre la cultura administrativa tradicional y la moderna, cobra así significado, por cuanto no es sencillo para la primera lograr el "cambio cultural" organizacional hacia la segunda, que es de mayor apertura, simplificación, flexibilidad, horizontalidad y democratización que la primera. Es decir, coexisten diversas "formaciones de cultura administrativa" en un mismo espacio y tiempo; desde las más tradicionalistas, apoyadas en usos y costumbres de la burocracia pública, (como los sectores educativos en algunos niveles o la reforma agraria) hasta las más ultramodernas

y sofisticadas, en algunos nichos específicos de las administraciones públicas (como las áreas de telecomunicaciones e informática, energía y algunos servicios, como el turístico y el financiero).

De hecho, coexisten múltiples tipos de gestión pública, al diferenciarse cada vez en mayor medida las estructuras burocráticas, los procesos, las necesidades y características de los perfiles de puestos, las actitudes y cuadros valorativos de los servidores públicos, y los presupuestos públicos, entre otros factores a considerar.

Modernización sin modernidad, implica el posible traslape, pérdida de dirección, sentido y eficacia, al menos durante un periodo de tiempo, de las gestiones públicas de la región.

2. *Avances en el marco jurídico-administrativo hacia una mayor transparencia, honestidad y eticidad en el servicio público, frente a un grado oprobioso de opacidad, corrupción y comportamiento no ético en la esfera pública.-*

En este dilema, si continuar con el modelo tradicional, corporativo, clientelar y corruptivo, o avanzar hacia formas cada vez más transparentes, honestas y de rendición de cuentas de las administraciones públicas, es de destacar la paradoja de que mientras más avanzamos en el marco legal y normativo, mediante la expedición de leyes en la materia antes comentadas (como lo es la relativa a la transparencia y acceso público a la información, la propia del servicio profesional de carrera, así como la creación de instituciones para la rendición de cuentas, como las fiscalías especiales, los tribunales varios, la autonomía de algunos órganos, como el (IFE, Banxico, Trife, CND, entre otros) más retrocedemos a indicadores

de percepción de corrupción, falta de transparencia y rendición de cuentas, de acuerdo con mediciones internacionales en la materia. ¿Cómo explicar este sin sentido?. Tal vez hace falta una transición cultural hacia la democracia, que posibilite un pleno comportamiento ético y responsable por parte de los servidores públicos, y se haga extensivo a la sociedad.

A diferencia de lo que prescribe un "estado cristal" que sea transparente en sus diversas funciones, procesos y actuaciones, la opacidad delinea a algunas de las instituciones públicas, como lo es el caso del Congreso, exigente de cuentas y transparencia al Ejecutivo, pero con ciertos resquicios de opacidad en sus actuaciones propias.

3. *Simplificación Versus - Complejidad.-* A medida que avanza el proceso de simplificación administrativa, es más complejo el proceso administrativo público: por un lado, se hacen más rápido y más sencillo algunos trámites, pasos y acciones por parte de los ciudadanos, al mismo tiempo que se burocratiza aún más su resolución y/o gestión, como es el caso de la recaudación impositiva por parte de las autoridades hacendarias: simplifican formatos, pero cambian y aumentan los requisitos para su ingreso, al grado que ni aún los fiscalistas comprenden dicho proceso. El servicio fiscal de carrera debiera avanzar con el conocimiento ciudadano de dichos requerimientos, a fin de asegurar corresponsabilidad y eficacia en su gestión.
4. *Globalización versus regionalismo y localismo.-* Mientras más avanza en el proceso de globalización, se consolidan las tres regiones del planeta, americana, europea y asiática, así como los localismos, conociéndose dicho proceso como "glocalización". Ello plantea a la gestión pública de los estados latinoamericanos el desafío de contar

**con una auténtica administración pública de y para la globalización, atendiendo y procesando las demandas provenientes del exterior, reforzando al mismo tiempo su enfoque hacia lo interno y hacia las demandas y expectativas de las localidades: mirar hacia la visión federal, estadual y municipalista para el desarrollo integral de las comunidades que conforman el gran mosaico pluricultural del país.**

5. Estado *gerencia) neoliberal* versus Estado *Social Republicano*, con *orientación* hacia un nuevo proyecto histórico para las mayonas.-

Significa un dilema básico, y parte de la distinción entre la primera y la segunda generación de reformas administrativas de la región latinoamericana, ya que aquella privilegió la versión del Estado gerencia), de corte neoliberal, en tanto que la segunda enfatiza lograr la reconstrucción de dichos Estados, mediante la lucha contra las injusticias y la exclusión social, la pobreza, la desigualdad y la marginación de amplias franjas poblacionales en nuestros países

Hans Dieterich ha esbozado el nuevo Proyecto Histórico para las Mayorías, la cual se basa en el intercambio de equivalencias y la democracia participativa; asimismo, parte del reconocimiento de condiciones tanto objetivas como subjetivas para su consecución.<sup>10</sup>

Por su parte, el Consejo Científico del CLAD apunta, en sus más recientes documentos, hacia el fin de la reconstrucción de los Estados de la región, con el objetivo de lograr la justicia social, la democracia y el desarrollo social incluyente, coincidiendo en ello ambas posturas. En dichas

<sup>10</sup> Gír. Dieterich, Heinz. Identidad Nacional y Globalización. La tercera vía. Crisis de las Ciencias Sociales. Ensayos- Casa Editora Abril. Cuba, 2000- pp. 116-110.

posturas, el principio republicano predomina sobre el liberal, reconociendo lo público como el interés superior que delimita y acota al individuo y los intereses particulares.

6. *Reformas fiscal y presupuestal regresiva y astringente versus polarización creciente del ingreso, concentración de la riqueza e incremento desmedido de la pobreza.-*

El equilibrio fiscal y el presupuesto público superavitario, o en equilibrio, han sido las metas de la política económica durante la primera generación de reformas administrativas a partir de los 80, procurando con ello, las finanzas públicas "sanas", al reducir las altas tasas de inflación, aún cuando se sacrificara el crecimiento de la economía. Una vez cumplido ese objetivo, en los países de la región se impone ahora un cierto sacrificio del objetivo "combate a la inflación", a fin de lograr mayor crecimiento del producto nacional bruto y del empleo, en todas sus modalidades.

Sin embargo, frente a este dilema, pareciera que la política económica nacional continúa esforzándose en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica *per se*, - más propio de los años 80 que de principios del nuevo siglo- con el temor de aumentar la inversión y el gasto público como pivote del crecimiento, aún cuando existen subejercicios presupuestales, así como un incremento histórico de las reservas internacionales del Banco de México, fortalezas que podrían ahora disponerse para combatir más exitosamente la polarización del ingreso y la pobreza en México, las cuales se han disparado en la última década de manera explosiva.

La reforma fiscal pendiente en México, no debe ser regresiva, sino progresiva, en virtud de lo antes expuesto; por otra parte, el gasto público, como proporción del PIB, ha disminuido considerablemente, por lo que

sería sano que volviera a recuperar cierta proporcionalidad, igual que el resto de los países del área.

7. *Tendencias hacia la calidad total y la planeación estratégica versus una cultura administrativa pública tradicionalista, de predominio de prácticas autoritarias, discrecionales y de visión cortoplacista.-*

La incorporación de estas nuevas tecnologías de gobierno, cuyo origen se da justamente en los países con alto desarrollo económico y democracia consolidada, son más difíciles de implantar en nuestra región, debido a múltiples factores, entre los que resalta el hecho de tener culturas administrativas predominantemente tradicionales, con prácticas de feudo; con no muy altas tasas de escolaridad, preparación y capacitación, y en algunos casos, sin contar con un servicio civil de carrera, que les brinde a los servidores públicos, la estabilidad en el empleo, un desarrollo de carrera y un cambio cultural organizacional.

Por ello, la paradoja reside en tener una parte con el enfoque de planeación estratégica y calidad, y por otra, una cultura administrativa desarrollada bajo esquemas autoritarios, discrecionales, simulación y una visión cortoplacista, sin arraigo institucional. El choque entre ambas en muchas áreas, es radical, por lo que habrá de inculcarse gradualmente una cultura de la calidad, la mejora continua en el servicio público, de la planeación estratégica y de la evaluación en todos los niveles de la administración pública, a efecto de ir difundiendo en todos los actores estos enfoques.

Como en los demás puntos abordados, es obvio decir que en su caso, habrán de adaptarse a nuestro contexto sociocultural, y no imitarse de manera extralógica del mundo desarrollado, ya que, de lo contrario, puede continuar, y de hecho profundizarse, la simulación en los resultados

previstos en los objetivos, metas e indicadores del gobierno. El diseño mismo de estas filosofías debe ir acorde a lo que somos y a nuestro comportamiento institucional, de lo contrario, pueden darse una calidad y una planeación estratégica de disfraz, para enmascarar las prácticas y los resultados reales, todo para justificar su existencia y asignación de recursos públicos. Estamos en esa encrucijada: ¿Cómo arraigar auténticamente estos enfoques en nuestros contextos y con la cultura administrativa orientada a los resultados, la eficacia en su desempeño y a ser más costo/efectiva?.

8. *Tendencias hacia el servicio profesional de carrera versus "desprofesionalización" de los cuadros directivos, mandos medios y personal operativo del Estado gerencia] .-*

El dilema aquí consiste en que, a medida que se avanzó primeramente hacia la elaboración y aprobación de la Ley del Servicio Público Profesional de Carrera, se profundizó un proceso de "desprofesionalización" de la misma, consistente en el despido de servidores públicos, que cuando menos, merecían el beneficio de la duda, por su actuación, experiencia y méritos logrados en el servicio público. Dichos servidores, significaban una reserva importante de talento competitivo, y han sido sustituidos por nuevos funcionarios públicos cuya "curva de aprendizaje" en la administración pública ha llegado a su límite temporal. Así, los escasos resultados en cuanto al desempeño gubernamental durante los tres últimos años, que corresponden al gobierno de la alternancia partidista en el nivel presidencial, son en parte la demostración de que el factor humano es fundamental para aterrizar las políticas públicas, y reducir la brecha entre las grandes aspiraciones del gobierno y los magros resultados en su

**eficacia operativa, reto esencial de una correcta implementación, según lo exponen Pressman y Wildavsky."**

Adicionalmente, en México se ha avanzado hacia un modelo de Servicio Profesional de Carrera en pleno siglo XXI, en el cual se alienta la reforma hacia la flexibilización de las relaciones laborales de todo tipo; asimismo, los empleos son por el lo, temporales. Por ello, hay una tendencia normativa de estabilidad y desarrollo del personal público, versus la creciente flexibilización e informalidad laboral exigidas por la globalización.

El reto es articular esos elementos, y flexibilizar la carrera administrativa, condicionadas a resultados, y no a la rigidez, como lo han advertido Uvalle. Arellano y Cabrero en varios momentos.

9. *Reforzamiento de prácticas gerenciales autoritarias versus la tendencia hacia la democratización de la gestión pública.-*

Puede afirmarse que existe una correlación entre la democratización, la política y la democratización de la gestión pública, y que así como se explica un proceso de "transición política" a la democracia; también puede sostenerse la idea de una "transición de la gestión pública" hacia su democratización; y así como se registra la "consolidación política democrática"-posteriormente a la liberalización política y transición desde un gobierno autoritario, así también debe apelarse a la "consolidación de la gestión pública democrática".

" En su libro " Implementación Pressman y Wildavsky tren argumentado que esos **etapa** constituyo el taion de Aquiles de las políticas publicas, ya que en **ella se abordan** asuntos como las restricciones operativas, organizacionales y de recurso, ,, como los otstácuies polticas, Institucionales y sociales a superar: las negociaciones **entre** actores, ls Relaciones Intergubernamentales a desarrollar. entre otros elementos que pueden favorecer el éxito en la Implementación misma . Los servidores **Queljo detentan** un papel **de** éllo. Cb . Pressman y W xvsky1 Implementación. FGE. y olegio Nacional de Ciencias Politices y Adnnnistración Pública. México, 1988.

En México, hoy registran claroscuros en este rubro: por un lado, se ha avanzado en el proceso de democratización de la gestión pública, paralelamente a los ocurridos en América Latina, (según lo han planteado Paulo R.Motta, Ozlack, Cunill Grau y otros tratadistas del CLAD) apoyados entre otros elementos en la participación ciudadana y del servidor público, su "empoderamiento" frente al Estado, el grado de responsabilización alcanzado, y la rendición pública de cuentas (accountability) por parte de la administración pública.'

Por otra parte, el Estado gerencial, ha privilegiado la toma unilateral, autoritaria (y a veces confundida en varios mandos superiores y medios) de las decisiones públicas, propias del anterior modelo de gestión pública, dando como resultado el fracaso en la formulación de políticas públicas. Para ilustrar lo anterior, puede citarse el caso del fallido aeropuerto de San Mateo Atenco, Estado de México, así como otras obras públicas de primer orden. Asimismo, la agenda legislativa presidencial ha sido rechazada, al menos en las llamadas reformas estructurales, como la fiscal, laboral y energética. Todas ellas podrían tener elementos de aprobación al construir los consensos a priori con las diversas fuerzas partidistas, a través de negociaciones, deliberaciones, sondeos, incluyendo figuras de la democracia directa como el referéndum o el plebiscito.

'- Conviene distinguir entre los conceptos responsabilización y "accountability", como lo establece el CLAD'. "La responsabilización es (aquí entendida como un valor (o meta -valor) que debe guiar a los gobiernos democráticos: la rendición de cuentas a la sociedad. La accountability forma parte de un sistema más amplio, el régimen democrático, cuyo objetivo supremo es garantizar la soberanía popular..y que se estructura básicamente a través de las elecciones..." Cit. en: La Responsabilización en la Nueva gestión pública Latinoamericana - Consejo Científico del Clad, Ed Eudeba/BID/CIAD, Buenos Aires, 2000.

#### 10. *Descentralización frente a recentralización.-*

No obstante que el conjunto de recetas para las reformas administrativas ha planteado la necesidad de la descentralización de las atribuciones, funciones y recursos, de los diversos centros político-administrativos hacia las regiones, estados, municipios y localidades, autores de reconocido prestigio, han advertido sobre la necesidad de recentralizar, como Cuy Peters ha afirmado, durante el más reciente Congreso del CLAD, (Panamá, 2003) que ha irrumpido una tendencia fuerte hacia la recentralización, en varias áreas, procesos y sectores de las administraciones públicas a nivel mundial, significando una contratendencia respecto de la anhelada descentralización, sobre todo en la segunda ronda de reformas existente. El argumento esgrimido para recentralizar, es la necesaria coherencia y unidad en las políticas gubernamentales. (en aras de mantener la gobernanza, entendida por el autor como la capacidad de conducir la economía y la sociedad) puestas en peligro con la descentralización y autonomía creciente de las localidades frente al centro. Peters señala en este aspecto que "si ha de haber formas de gobernanza más coherentes, ellas tendrán que provenir desde el centro. La creación de Estados gerenciales producto de los procesos de reforma han reducido la capacidad de generar coherencia, y también han reducido el poder de los funcionarios políticos en relación con sus contrapartes administrativas' "

Así entonces, en países como Nueva Zelanda y Finlandia se asiste a este proceso de volver hacia el centro en algunas áreas de políticas estratégicas, a fin de preservar la coherencia, planeación estratégica y unidad de metas por parte de los gobiernos de dichos países.

Gn. en Guy Peters. La capacidad de gobernar ¿Ret'ocediendo hacia Pi Centro?". en\_ *Retorna y Uemocraaa\_ Revsla dei CLAD\_ No2 /, Vonmueia, 9003-. p.96.*

En países como México, es deseable igualmente un criterio de justo medio, ya que la descentralización, la federalización y la autonomización a ultranza, pueden conducir el sistema gubernamental hacia la irracionalidad política, administrativa y financiera. Como ejemplo, cabe recordar la educación básica, descentralizada hacia 1992, y ahora puesta en cuestión por varios gobiernos estatales, como Tlaxcala y Oaxaca que exigen su recentralización por falta de recursos y capacidades institucionales escasas para hacer frente a este sector estratégico.

Los países latinoamericanos, con regímenes presidenciales y tendencias históricas al centralismo, verticalismo y el predominio de la jerarquía, y ahora empeñados en lo contrario, deben estar atentos a no exagerar en el proceso de la distribución de facultades en los estados, y los municipios, a riesgo de que se nuble el horizonte del todo y se pierda la coherencia necesaria de la buena gobernanza.

### ***Conclusiones***

La nueva gestión pública latinoamericana, específicamente la mexicana, presenta algunos dilemas y paradojas aún por resolver, derivado del hecho de ser países "subdesarrollados", o en "vías de desarrollo", por lo que las políticas públicas implementadas deben ser interpretadas a la luz del doble proceso de transición política-democrática y cultural-administrativo-pública.

Dichos dilemas, brotan de la diferencia a la vez de los esquemas binarios rico/pobre, rural/urbano, tradicional/moderno, diletante/profesional, opaco/transparente, corrupto/ético. En la realidad latinoamericana, se

combinan dialécticamente tales divisiones, complejizando tanto el estudio como la práctica de la gestión pública, de suyo heterogénea, compleja y multidimensional.

No obstante, existe consenso sobre la ampliación de la esfera pública en la región, estimulada por la participación de la ciudadanía y una sociedad civil cada vez más influyente en las deliberaciones, argumentaciones y decisiones públicas, por lo que la gestión pública, la incorporan a la formulación de las políticas públicas, o están condenadas al fracaso.

En el ambiente social puede percibirse que ese conglomerado heterogéneo denominado sociedad civil, influirá cada vez más en el proceso de toma de decisiones que se relacionen con el espacio público, así como en la hechura de las políticas.

Así, la presencia de la sociedad civil en la esfera pública, no necesariamente es de oposición al Estado, sino de complemento constructivo. El Estado debe fomentar su actuación, a fin de estimular la cooperación y la solidaridad entre los diversos actores.

En esta encrucijada, se plantean algunos dilemas y paradojas aún por resolver, por parte de nuestras administraciones públicas. Se espera que sean resueltas mediante políticas públicas cada vez más argumentadas, consensuadas y apoyadas por todos los sectores: público, privado y social, que inciden en el espacio de lo público, a fin de maximizar el desempeño gubernamental y consolidar una cultura administrativo-pública de nuevo cuño, de cara al nuevo siglo y a los enormes desafíos conjuntos del continente latinoamericano.

### ***Bibliografía***

Bresser Pereira, Luis Carlos, y Cunill Grau, Nuria. Lo público no estatal en la reforma del estado. Edit. Paidós y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Argentina, 1998.

Dieterich, Heinz, Identidad Nacional y Globalización. La tercera vía. Ensayos, Edit. Abril, Cuba, 2000.

Reforma y Democracia, Revista CLAD, Núm. 27, Venezuela. 2003.

Uvalle Berrones, Ricardo, Revista: Espacio Público, Universidad Autónoma del Estado de México, 2002.

Consejo Científico, CLAD. La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. CLAD/Eudeba/BID. Buenos Aires, 2000.

Arato, Andrew y Cohen, Jean L. Sociedad civil y teoría política, Cambridge, 1992.

Cunill Grau, Nuria. Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social, CLAD y Edit. Nueva Sociedad. 1997.

Bailleres Helguera, Jose Enrique. El replanteamiento de valores ante la nueva cuestión social. Revista Enlace. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. 2003.



## **Gobernabilidad, política pública y poder público**

Jesús **Limberg Ramos García**-

### **Abstract**

*El artículo explica la relación dinámica entre gobernabilidad, políticas públicas y poder público que, como factores decisivos, dan sentido y coherencia a la vida social y estatal, sin desconocer la capacidad de organización de los ciudadanos tanto en la estructuración como en la implementación de las decisiones y acciones de gobierno. Analiza en este sentido, la tarea de los partidos políticos como instituciones que apoyan e impulsan demandas para que se incorporen a la agenda administrativa y gubernamental.*

*Palabras clave: administración pública, estabilidad, gobernabilidad, poder político, política pública.*

*The article explains the dynamic relation between public governability, public policies and public power that, like decisiva factors, give te sense and coherence to the social and state lile, without unknown the capacity of organization of the citizens as much in the structuring as in the implementation of the decisions and actions of government. In this sense it analyzes, the task of the political parties like institutions that support and impel demands so that they are gotten up te the administrativa and governmental agenda.*

*Key words: public, stability, governability, political power, political administration public.*

<sup>1</sup> Profesor en la Escuela Superior de Estudios Profesionales de Acallan y candidato a Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM

### ***Introducción***

El uso eficaz del poder público es de suma importancia para el sostenimiento de la capacidad de gobierno en los sistemas democráticos. La gobernabilidad y el poder público son dos términos que mantienen una interrelación notable en los productos institucionalizados del Estado. Ambas acepciones se vinculan en la praxis para contribuir a la estabilidad de un sistema político, es decir, en el ejercicio del poder público, la gobernabilidad y la *governance* de una sociedad se encaminan hacia el cumplimiento de los componentes básicos del equilibrio institucional (eficacia, legitimidad y estabilidad).

La participación y función de los partidos políticos en el esquema de la gobernabilidad representan instituciones fundamentales para legitimar el ejercicio del poder público. Sobre todo si partimos de la idea de que por medio de ellos se canalizan las demandas sociales de los grupos organizados de manera formal e informal y que tienden a generar problemas de gobernabilidad. La construcción del discurso crítico conlleva incentivos a los partidos políticos para tratar de consumir su aspiración de arribar al poder público y desde ahí diseñar las decisiones políticas que se orienten a mantener estables a los sistemas políticos democráticos.

El control de los poderes constitucionales del Estado es fundamental en los sistemas democráticos. El equilibrio en la división de funciones públicas se encuentra sustentado en la constitución de cualquier comunidad política. Resulta trascendente que entre más democrático sea el ejercicio del poder público, las decisiones políticas tienden a generar condiciones de gobernabilidad. La teoría clásica de la separación de poderes ha buscado en cierta forma fortalecer las instituciones, respetando las competencias jurisdiccionales de cada órgano de poder, no de manera independiente,

sino coordinada En esta perspectiva, los pesos y contrapesos son fundamentales para evitar el abuso y la concentración del poder que vayan en detrimento de la vida institucional.

Un Estado sin rendición de cuentas es un Estado propenso al mal uso del poder público. Éste es un mecanismo que permite no sólo transparentar las acciones de gobierno, sino también mantener informada a la sociedad sobre la administración que guarda lo público. El peso y contrapeso en la relación funcional ejecutivo-legislativo en el marco de la rendición de cuentas. pretende conservar la estabilidad de los regímenes democráticos. En el enfoque de las instituciones, la democracia se convierte en un dispositivo que transparenta las funciones del gobierno. Y el control constitucional evita que el ejercicio del poder se concentre y sea utilizado para perseguir beneficios particulares. Por ello, la rendición de cuentas se convierte en un mecanismo de control indispensable para los gobiernos democráticos. Estas ideas tienen como propósito reflexionar sobre la vinculación directa del poder público dentro del horizonte de la gobernabilidad en los regímenes democráticos.

### ***1. Concepto de administración pública***

La administración pública no es una obra acabada. Su estudio sistemático al menos se remonta desde hace más o menos dos siglos. Por lo que es una ciencia que está en constante evolución tratando de responder a los cambios de carácter político, económico y social que giran en su entorno nacional e internacional. Sobre todo porque es la fuente de legitimidad del Estado contemporáneo, es decir, la administración pública es la acción del Estado o bien la ejecución de los productos institucionalizados (políticas públicas) del aparato estatal. La misión social del Estado es satisfacer

los servicios públicos que demanda la sociedad con eficiencia, eficacia y calidad (Amaro, 1986: 3). Por ello, la modernización de la administración pública promete una nueva relación entre gobierno y sociedad.

La administración pública es el gobierno en sí: un cuerpo de dirección y administrativo que cuenta con recursos materiales y financieros para realizar los propósitos del Estado. La gran tarea del aparato público es alcanzar altos niveles de desempeño público para contener y tratar de solucionar problemas de carácter público que demandan pronta solución. En los regímenes democráticos el servicio civil de carrera implica una administración competente, es decir, busca garantizar a la ciudadanía la profesionalización y objetividad de los funcionarios públicos en su responsabilidad social (Oszlak, 2001: 2). Sin embargo, son muchos los retos de índole político que se tienen que enfrentar.

No se puede entender el funcionamiento de la administración pública sin las facultades que le proporciona el poder público. En este sentido, el poder constitucional de la administración pública tiene una doble vertiente una de carácter formal y otra informal. El primero es aquel que se deriva de la propia ley, mientras que el segundo resulta de la praxis administrativa. Tanto lo formal como lo informal contribuyen a mantener un determinado equilibrio en el sistema de la administración pública, es decir, las condiciones de gobernabilidad. La complejidad de la sociedad dentro de los Estados contemporáneos da cuenta de una multiplicidad de intereses y reacomodos que modifican sus estructuras de poder y hacen notar su propio dinamismo económico y político (Uvalle, 2000: 86).

Analizar el poder constitucional que fundamenta el funcionamiento de la administración pública ha sido una labor enriquecedora y que data la existencia de una gran cantidad de estudios sistemáticos que rinden

cuenta de la evolución de la administración pública. Pero, pocos son los estudios que abordan su carácter de poder informal. No se tiene mucho conocimiento sistemático sobre ¿que factores determinan una decisión pública? ¿quiénes ganan en una toma de decisión pública? O bien ¿por que se trató el problema público y no se solucionó? ¿fue acaso una decisión democrática o autoritaria? Estos planteamientos deducen que los estudios sobre la administración pública continúan motivando el interés de conocer los alcances informales de su funcionamiento.

## ***2. Aproximaciones al concepto de gobernabilidad y poder público***

Cuando se abordan estas dos premisas conceptuales *-gobernabilidad y poder público-*, dentro del ambito de las ciencias sociales, hay mayor dificultad para definir la primera que la segunda acepción. Esto tiene que ver con los diferentes contextos en que se usan y aplican operativamente dentro de algún régimen político (autoritario o democrático). La importancia de ambos conceptos radica en la asimilación intrínseca de las instituciones, es decir, en la medida en que una institución es fuerte puede absorber con mejor sensibilidad las diversas demandas de los distintos grupos que componen la estructura social (Ugalde, 2002: 15-16).

Cabe hacer un par de distinciones antes de entrar a definir los conceptos de gobernabilidad y poder público. Primero, ambos son utilizados en la práctica cotidiana más dentro de una óptica de orden político que de responsabilidad y capacidad para gobernar, primordialmente en los países en vías de desarrollo. Los distintos actores sociales se han encargado de desvirtuar la precisión conceptual que se alberga en la esfera de la ambigüedad y se pierde en el discurso coyuntural. Esta es la razón por la

que el manejo de los conceptos se extravía en el camino del empirismo alejándose de la discusión teórica.

Otra distinción pragmática, entre ambas acepciones, alude a que la gobernabilidad se aplica en la perspectiva del quehacer político, sobre todo en América Latina (por ejemplo, sistemas electorales, partidos políticos), mientras que el poder público hace referencia a la actuación formal del Poder Ejecutivo, dejando a un lado la responsabilidad de los otros órganos de poder del Estado en las decisiones políticas que velan por la estabilidad de la sociedad. Esta visión simplista del uso de ambos conceptos exige una actitud y un comportamiento deliberado que tienen que ver con los incentivos que los actores ganan al asumir posiciones críticas en contra de los actos de gobierno. Probablemente en alguna elección popular puedan ser favorecidos por los electores al romper el contrato social con un gobierno ineficiente, aún cuando esta idea no sea generalizada en otros sistemas de gobierno (Stiglitz, 2000:14).

Gobernabilidad y poder público son dos conceptos implícitos en el régimen político y democrático. El primero depende más del segundo. El segundo define las reglas instituciones que determinan la actuación de los detentadores de poder del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), mientras que el primero determina el grado o nivel en que es gobernable una sociedad, es decir, las probables decisiones que se puedan tomar para atender algún problema de la agenda pública. En este enfoque, la gobernabilidad tiene sentido cuando se aplica correctamente el poder público.

Articular el espíritu democrático en las instituciones revela un gran desafío entre los órganos de poder. En otros términos, la democratización del poder público exige no sólo una división de poderes y que se respeten

los ámbitos jurisdiccionales en que se desenvuelven, sino también son órganos que contribuyen a mantener cierta estabilidad política. Y en la medida en que se consolide la separación de poderes, renace la importancia de crear instituciones sólidas que contribuyan a generar condiciones de gobernabilidad. El escenario óptimo sería que todos los problemas públicos fueran resueltos por un gran gobierno, pero esto es imposible: todos los gobiernos tienen problemas de gobernabilidad en mayor o menor grado (Jarquín y Carrillo, 2000:1).

La gobernabilidad de una democracia representativa de tipo presidencial, por ejemplo, depende en gran parte de la relación entre las instituciones, fundamentalmente, en el terreno político, entre el presidente y el congreso. Un gobierno presidencial puede generar un gobierno unificado en el que el presidente controle una mayoría del congreso. Lo cual favorece los abusos de poder y la exclusión de amplios grupos políticos y sociales minoritarios de la acción de gobierno. Pero, alternativamente, un régimen presidencial puede producir un gobierno dividido en el que varios partidos ocupen posiciones de poder constitucional.

Una salida política es la formación de un "gabinete de coalición" en el cual se encuentren representadas la composición del sistema de partidos. Esta situación le daría mayor estabilidad a las funciones presidenciales y el ejercicio del poder público sería plural y hasta cierto punto equilibrado entre todas las fuerzas políticas que se representan con algún cargo dentro de la estructura de gobierno. Así, no basta con que los poderes institucionales estén distribuidos en conjunto de un modo más o menos equilibrado entre el presidente y el congreso. La gobernabilidad democrática requiere también que las diversas instituciones tengan poderes compartidos que les induzcan a cooperar en la toma de decisiones (Colomer, 2002: 7).

En este contexto, gobernabilidad y poder público, en su esquema pragmático se complementan en el ejercicio de la función política. La gobernabilidad de una sociedad implica legitimidad, eficacia y estabilidad, mientras que el ejercicio del poder público exige el cumplimiento de las funciones por mandato constitucional. Ambos conceptos construyen el entramado institucional necesario para gobernar una determinada sociedad (desarrollada o en vías de desarrollo). Este planteamiento general permite introducirnos en sus definiciones que abordaremos en el siguiente apartado.

### **3. Concepto de gobernabilidad**

El interés por estudiar el concepto de gobernabilidad, y que en el campo académico ha sido ampliamente abordado, se fija con la crisis de los Estados capitalistas desarrollados y con el decline de los Estados de bienestar. El conocido Reporte de la Comisión Trilateral (Crozier, Watanuki y Huntington) mostró un análisis esencial sobre los problemas de gobernabilidad que en la década de los 70"s experimentaron los países occidentales centrales.

Las democracias occidentales desarrolladas experimentaron una era de prosperidad económica sostenida, una valorable capacidad para controlar las demandas sociales, una habilidad para administrar los recursos y el dominio de la economía, llegando a conformar aparatos estatales de insólito vigor y de mayor complejidad (Alcántara, 1995: 23). De esta manera, los gobiernos de los países industrializados tuvieron una mayor participación en la satisfacción de los bienes y servicios que los ciudadanos requerían. Esta situación continuó hasta que aparecieron las alteraciones económicas que hicieron posible que la crisis de 1975

manifestara una gama de dificultades y problemas en la capacidad para gobernar (Prats i Catalá, 2001: 79). La preocupación teórica, y después empírica, no se centró en la estabilidad estatal, sino en la gobernabilidad sobre el futuro del Estado.

Así, en los países industrializados se concibe el concepto de gobernabilidad como "la falta de capacidad del Estado para atender las diversas demandas sociales". En estos países no hubo, por un lado, el interés de abordar otros temas como la reforma del Estado o "el redimensionamiento del aparato estatal" a efecto de fortalecer el funcionamiento institucional del mismo, y por el otro, existió la preocupación para generar condiciones de gobernabilidad de un régimen político obsoleto que trata de readecuar el modelo de crecimiento económico hacia el sistema abierto predominante: la globalización. En otros términos, los análisis que se elaboraron tuvieron dos propósitos fundamentales: 1) examinar el problema de la gobernabilidad; y, 2) discutir un modelo económico viable y factible.

Mientras que en los países en vías de desarrollo la interpretación y asimilación del concepto de gobernabilidad contrasta con el tratamiento que los científicos políticos le dieron en las sociedades avanzadas. Nadie pone en duda el contexto sociopolítico en que se aplicó dicha acepción; lo singular es que el tema es tratado desde dos ópticas: 1) en las democracias desarrolladas el interés se focalizó en los problemas de los gobiernos por satisfacer las necesidades de los sectores sociales; y 2) en las nuevas democracias se tuvo mayor interés en asociar el concepto con categorías vinculadas al orden y al cambio político. La inestabilidad política de estas democracias en transición facilitó el uso discrecional del concepto de gobernabilidad.

La utilización específica de esta acepción en los países en vías de desarrollo tiene que ver, indudablemente, con la modernización de las instituciones, es decir, que a los sistemas políticos en vías de modernización se les dificulta no solo asimilar nuevos grupos de poder, sino también la adaptación de nuevos ambientes e innovaciones políticas que aceleren la modernización del sistema político (Huntington, 1995: 137). Quizá esta sea una explicación de por qué los países que no han consolidado sus instituciones empleen de manera discrecional muchos conceptos, entre ellos el de gobernabilidad.

En esta perspectiva, lo político se asocia con mejores resultados socioeconómicos que aseguren condiciones de gobernabilidad: sin embargo, el rol que juegan los agentes políticos en la persecución de tales resultados significaría respetar las reglas institucionales, de no hacerlo, la mejoría socioeconómica estaría lejos de vincularse a la concepción original de gobernabilidad en los países desarrollados. Desde una óptica institucional, la aplicación o uso del concepto de gobernabilidad dependería, fundamentalmente, del funcionamiento del régimen político y de la forma en que se abordan los problemas públicos (Del Castillo, 2003: 25). La modernización política de un régimen hace la distinción entre desarrollados y no desarrollados; en función de ello se identificarían los productos institucionalizados (políticas públicas) para atender las demandas sociales. Por ello, no debe hacerse caso omiso que en los países en vías de desarrollo la gobernabilidad no sólo abarca la dimensión de capacidad para gobernar, sino también hacen alusión a otras instituciones del sistema político.

Para nadie es desconocido que los elementos básicos de la gobernabilidad son tres: a) *legitimidad*; b) *eficacia*; y, c) *estabilidad*. Y que a raíz de ellos han surgido varios estudios que los analizan por separado, pero siempre

intercomunicados operacionalmente con el funcionamiento del gobierno. No descartemos que para que el gobierno pueda cumplir con su función no sólo es necesario tener recursos diversos, sino también la investidura, legal y legítima del poder constitucional.

La gobernabilidad del sistema político no puede dejar de depender de los instrumentos institucionales que le permitan mantener el equilibrio entre las instituciones y la sociedad. Las decisiones políticas que se toman desde los órganos de poder del Estado, para atender algún problema público (diseñándose alguna política pública) y la credibilidad de la población hacia el régimen de que se cumplirán las expectativas ciudadanas (solucionar o aminorar cierto problema), son determinantes para fortalecer las instituciones políticas. Hoy día, es más aceptada la idea de que el crecimiento económico es más importante que la promoción de la democracia (Diamond, 1992:125).

Existen una infinidad de conceptos que pretenden definir la gobernabilidad, pero algunos autores destacan determinadas características o elementos que tienen que ver con una *cualidad*, una *propiedad* o a un estado. Por ejemplo, la relacionada con el rol que juega el gobierno en la satisfacción de las demandas sociales (Flisfisch, 1989:13-15) comprende la apreciación que conlleva a un vínculo directo entre gobernabilidad y poder político para ofrecer respuestas gubernamentales frente a los problemas de la sociedad. Otros hacen alusión a que es *propiedad* tanto de los gobiernos como de los actores políticos llevar adelante las metas que cumplan las expectativas de los ciudadanos para evitar el sentido contrario de la gobernabilidad: la ingobernabilidad (Rial, 1988:11).

Nosotros compartimos la acepción de gobernabilidad como "un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la

capacidad del sistema político [Estado/gobierno] para responderlas de manera legítima y eficaz". (Camou, 2000: 36). Esta acepción reúne los componentes básicos de la gobernabilidad que, para fines de nuestro análisis, se asocian inmediatamente al ejercicio del poder público. Aquí, podemos hacer el siguiente planteamiento ¿Es la estabilidad un componente fundamental para garantizar condiciones de gobernabilidad? Nos parece que si, el sistema puede tener problemas de eficacia y de legitimidad, lo que no puede soportar son problemas de inestabilidad. En otros términos, la estabilidad se interrelaciona con factores políticos y económicos que tiendan a dar mejor funcionalidad al gobierno.

En su tipología de los grados de gobernabilidad, Camou describe que las sociedades políticas son complejas para ser gobernadas. Muchas de las demandas públicas quedan insatisfechas, lo que genera inconformidad, en cambio existen otras que son toleradas, mientras los sistemas políticos puedan contenerlas. Cuando estas se magnifican aparece el fenómeno de la ingobernabilidad. Es evidente que Camu se refiere exclusivamente a la capacidad de respuesta gubernamental, y así entiende la gobernabilidad, jamás se desvía para hacer alusión que la gobernabilidad tiene relación con variables de cambio y orden político.

Por tanto, en la perspectiva de la ciencia política la eficacia, la legitimidad y la estabilidad han sido objeto de una serie de estudios que tratan de abordar la importancia de mantener estables los sistemas políticos (Easton, Merton, Almond, Schumpeter, Olson, entre otros). Uno de los elementos que se analizan es la funcionalidad de los órganos de poder dentro del Estado. El buen uso del poder público se constituye, dentro del enfoque de las instituciones, en el principal garante de la gobernabilidad.

#### **4. Concepto de poder público**

La gobernabilidad implica no solo una división de poderes, atendiendo a la clásica teoría de la separación de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial funcionando en el marco de sus respectivas jurisdicciones), sino también el sistema de pesos y contrapesos que buscan evitar el abuso y la concentración de poder. Entre mejor se respeten las funciones y el ejercicio de cada uno de los detentadores de poder del Estado, habrá mejores condiciones de gobernabilidad.

Para los analistas del Instituto Internacional de Gobernabilidad el "nivel de gobernabilidad" depende de entre otros factores de la calidad del sistema institucional existente, es decir, se refiere a las reglas del juego y al sistema de incentivos y restricciones que tienen cada uno de los responsables del ejercicio del poder público. Habría que destacar que la institucionalización del rol de la oposición (que le genera grandes incentivos al criticar el ejercicio del poder público, pues su aspiración es arribar a él) en un régimen político democrático ha constituido uno de los perfiles esenciales que hacen que el ejercicio institucional del poder público sea más abierto.

Antes de definir algún concepto de poder público, es necesario primero ubicar el esquema operacional de este poder dentro de una moldura institucional. La teoría clásica de la división del poder, hacía el siglo XVIII la encontramos en la excelsa obra de Montesquieu llamada "El espíritu de las Leyes". En ella se destaca que el consentimiento que los gobernados otorguen a quienes los habrán de gobernar, así como la dedicación de los gobernantes y su eficacia a la hora de ejercer el poder, son para este barón francés, los principios de legitimidad a los que aspira todo poder del

**Estado. Por ello, todo poder político debe ser encargado a determinadas instituciones que eviten la corrupción y la deslegitimidad frente a los gobernados (Montesquieu, 2000: XXIII-XXXI).**

O bien, los griegos en sus diversos estudios sobre política, en particular el filósofo Aristóteles, distinguen la división de poderes para impedir la concentración de poder en una sola persona u órgano. En este sentido, el que se divide es el poder político, no se trata de una diversidad de poder, sino de un solo poder: el político que se separa en varios órganos. Para gozar del consentimiento de los súbditos y mantener la legitimidad es necesario que las funciones de los poderes del Estado se dividan (Algorri, 2000: 4-6). Este planteamiento deja entrever la utilidad que el poder público puede tener si cada órgano funcional tiene sus propias responsabilidades.

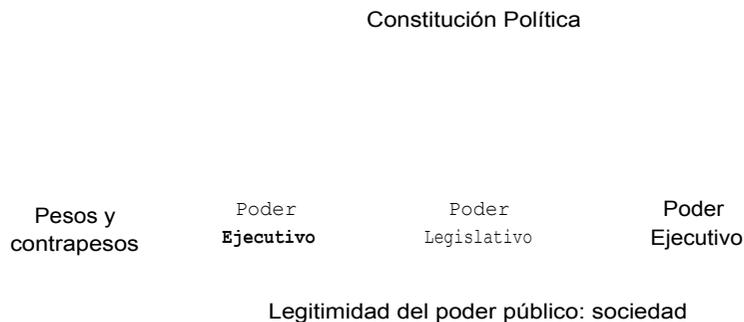
Es cierto que la legitimidad de un sistema obedece en parte a la tradición del "buen gobierno", es decir, a la obligación gubernamental de proveer el bienestar general. En su nivel analítico, la legitimidad, como componente de la gobernabilidad, evalúa, sin duda, el ejercicio del poder público, primero como autoridad y después en su desempeño gubernamental. En este plano se observa que lo que se juzga es el fundamento de la autoridad de un conjunto de órganos institucionales y de personas para ejercer el poder. Aquí, la comunidad política juega un papel fundamental porque tiene el mecanismo institucional (por ejemplo algún proceso electoral para refrendar la confianza a sus representantes políticos) para legitimar o deslegitimar las acciones de gobierno (Camuo, 2000: 184-189).

En esta óptica, la clasificación operativa de la estructura-funcional del poder político inmediatamente nos remite a una serie de tareas y cooperación que trae consigo un equilibrio en el ejercicio del poder,

además de representar una esfera de control; por ello es necesario que los órganos de poder se relacionen, que exista entre ellos una forma de interdependencia y coordinación. La división de poderes no significa que son totalmente independientes, sino con funciones distintas para que exista una conexión entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

No se puede entender un sistema político democrático sin división de poderes y que ésta se encuentre exenta de un sistema de pesos y contrapesos, es decir, esta teoría no implica que la función legislativa sea exclusiva del Poder Legislativo o que la función ejecutiva sea exclusiva del Poder Ejecutivo; entre ambos se presenta una vinculación institucional para hacer efectiva las dos funciones. Sin que lo anterior desmerite la importancia de la división de sus tareas, la relación institucional está establecida en las constituciones políticas, en ella se definen los ámbitos de competencia de los poderes del Estado (ver Cuadro t).

**Cuadro 1 . División de poderes y poder público**



*Fuente: elaboración propia.*

En el cuadro 1 se hace énfasis que en todo régimen político de derecho constitucional la voluntad del Estado **se ajusta a la** constitución. Los pesos y contrapesos se derivan de las funciones específicas que cada órgano de poder detenta para asumir sus responsabilidades constitucionales dentro del ámbito de sus atribuciones y generar un sistema de equilibrio en la toma de decisiones políticas, mientras que la legitimidad del poder político que procede del electorado se fortalece en la medida en que existen respuestas gubernamentales a las expectativas sociales.

En este enfoque, un espíritu federalista evita que algún poder del Estado asuma el monopolio de la autoridad, por lo que el modelo de pesos y contrapesos determina en las distintas ramas del poder una capacidad de veto relativamente simétrica para equilibrar la toma de decisiones políticas. El ejercicio del poder público es delimitado por este sistema de pesos mutuos, que dentro del marco de un régimen democrático, significa democratización y pluralidad. Además de que a los detentadores de autoridad no solo se les debe brindar los medios para ejercer su poder, sino también los medios para evitar el ejercicio de un poder completamente autoritario (Negretto, 2003: 44).

En todo sistema político democrático es evidente que los poderes del Estado tienen su origen en la comunidad política, es decir, en ella se encuentra la génesis del poder democrático, por lo que dicha comunidad exige que sus demandas e inquietudes sean solucionadas. Sin embargo, la capacidad de respuesta gubernamental se tropieza, en muchas ocasiones, con el sistema de pesos y contrapesos que, por posiciones de interés, afectan la atención de los problemas sociales.

Siguiendo la lógica del ejercicio del poder, el gobernante es el encargado de ejecutar el poder público, y por ende, es el encargado de ejercer la autoridad mediante una elección democrática. Sus funciones son determinadas por un poder que los gobernados le ceden. Bajo esta óptica, como dice Jacques Maritain la autoridad y el poder son dos cosas diferentes: con el poder se obliga a otro a obedecer. La autoridad es el derecho de dirigir y mandar, de ser oído u obedecido por otro. La autoridad requiere el poder" (Maritain, 1983: 144).

Después de ésta descripción es posible formular una definición de poder público, y lo entendemos como el que emana de la constitución política con funciones y atribuciones, claramente delimitados, por mandato institucional. De esta manera, dentro de la actividad del Estado el gobierno, como uno de sus elementos constitutivos, es el manifestante del poder público que expresa la voluntad estatal, para que el Estado pueda desarrollar sus actividades se organiza de acuerdo a su constitución y las leyes especiales que de ella se desprenden (Elizondo, 1975. 299-300).

Por último, toda sociedad se integra por instituciones formalmente establecidas que (aún cuando existen instituciones informales, las cuales no abordaremos en este análisis) requieren de un nivel de autoridad y poder para hacerlas funcionar y en base a ellas tratar de solucionar problemas públicos que aminoren los conflictos sociales. El Estado tiene como misión social y política cumplir sus cometidos para garantizar la estabilidad y la cohesión entre las instituciones y la sociedad. El ejercicio del poder público representa la senda por la cual los poderes del Estado avalan la supervivencia de las instituciones políticas del aparato estatal.

La configuración de los nuevos gobiernos, tras una elección popular, significa también, una nueva configuración en el estilo de ejercer el poder público. Aquí, los partidos políticos juegan un rol de suma importancia en la competencia política electoral para acceder al poder público.

### ***5. Partidos políticos y gobernabilidad***

Los partidos políticos se han consolidado como instituciones que compiten por el poder. En toda sociedad democrática estas organizaciones políticas son los pilares que diseñan y establecen normas y reglas. Los conflictos entre los partidos y éstos (oposición) con el gobierno se orientan muy singularmente a que no hay democracia sin partidos y no todos los partidos aceptan los cambios de poder (Lipset, 2000:24). Por ende, el análisis de estos fenómenos permite fortalecer la vida institucional del Estado. En la operatividad de los partidos se mezclan dos tipos de interés: 1) el interés colectivo; y, 2) el interés privado. Por ello, dentro de un sistema democrático es factible que estos tipos de interés estén en juego cada vez que se avecina algún proceso electoral y entren en conflicto.

En la literatura existente sobre estudios sistemáticos de los partidos políticos no escapan las críticas acérrimas al funcionamiento del sistema de partidos en los regímenes democráticos, en el sentido de que estas organizaciones no concentran los intereses colectivos y la opinión pública los desacredita (Gunther y Diamond, 2001:3).

Independientemente que los partidos enfrentan una crisis institucional, fundamentalmente en las democracias en vías de desarrollo, éstos son el conducto para canalizar las demandas sociales y tratar de evitar

(o aminorar) la tensión del sistema político. Estas organizaciones se configuran por diversos grupos sociales que exigen mejores expectativas ciudadanas. Una de las funciones de los partidos es integrar las diversas peticiones sociales de manera que puedan, posteriormente, formar parte de una política pública específica exhortando al gobierno la necesidad de su diseño

Y es en este terreno donde se presenta una vinculación entre partido político y gobernabilidad. Máxime si los partidos son capaces de influenciar en la elaboración de una política pública. En esta perspectiva, es importante la aportación de Clive Thomas, quien analiza este fenómeno al combinar un partido político con un grupo de interés para dar lugar a un *partido de interés* que intenta influenciar en el diseño de una política pública para beneficio de un determinado grupo social (Clive, 2000: 8). De la satisfacción de ésta se tendría mayor disciplina y lealtad a la organización política. Pero, la tensión del sistema pondría en riesgo la gobernabilidad

En el ámbito del poder público esa exigencia se traduce en la tensión que el sistema experimenta al no satisfacer todas las demandas de los grupos sociales que dirigen o conforman a los partidos políticos. Los problemas de gobernabilidad emergen cuando se presentan determinadas incapacidades para ofrecer una respuesta institucional y oportuna a dichas demandas. Los partidos y los grupos de interés en las democracias occidentales son instituciones importantes que no sólo definen el carácter del sistema político, sino también el vínculo principal entre ciudadanos y gobierno.

El partido político en el poder, para contrarrestar los conflictos que le genera la incapacidad para atender los problemas públicos, emprende la estrategia

de no restringir la participación o actividad política de los ciudadanos o de los partidos de oposición para expresar sus inconformidades, evitando de esa manera convulsionar al gobierno mediante la violencia. Apunta Habermas que la relación entre los aspectos formales y los aspectos informales generan "deliberaciones orientadas a la decisión que vienen reguladas por procedimientos democráticos" (Habermas, 1998: 384), es decir, que toda decisión política debe considerar lo formal y lo informal para un mejor entendimiento entre gobierno y partidos; entre gobierno, partidos y ciudadanos.

En este tenor, los partidos políticos emergen como figuras institucionalizadas que pretenden ser gobierno. El camino se centra por la vía de las elecciones. Y el compromiso, más no la obligación, de proponer una plataforma electoral que incluya las principales preocupaciones ciudadanas como proyecto de gobierno. La principal dificultad de los gobiernos es hacer cumplir sus propuestas de campaña. Es aquí donde se erosionan los mecanismos de legitimidad hacia los regímenes democráticos. Lo informal supera lo formal. Me parece que el desencanto popular en las instituciones políticas proviene, en parte, de las críticas acérrimas de los partidos y las organizaciones sociales hacia el estilo de gobernar.

Para Przeworski, los ciudadanos pueden ejercer un tipo de control sobre el gobierno mediante dos mecanismos singulares: "mecanismo prospectivo y mecanismo retrospectivo" (Przeworski, 2000:124). El primero tiene que ver con las propuestas políticas de los partidos y el segundo se refiere al valor que el ciudadano le da al funcionamiento del gobierno con su voto en las elecciones. Estos mecanismos permiten definir el sufragio de los ciudadanos en sus preferencias políticas. Por eso todo partido político en un régimen democrático pasará por el escrutinio ciudadano y evaluará la manera en que atendió sus principales problemas.

Tenemos dos vertientes. por un lado, los partidos políticos que presionan al sistema (poderes del Estado) para motivar el diseño e instrumentación de una política pública que beneficie a cierto sector de la población; y por el otro, la máxima aspiración de los partidos: el poder político. En el primer punto, la convergencia de intereses privados, más que colectivos, representan compromisos de los partidos políticos por apoyar determinadas demandas sociales, sabiendo de antemano de la imperiosa necesidad de mantener estable el mercado político, pues. de éste se tiene garantizado un capital electoral en la definición de alguna representación popular. Aún cuando esta situación mantenga al sistema político en una situación difícil.

En el segundo punto, el mecanismo retrospectivo representa para los partidos el mayor incentivo para sustituir a los poderes del Estado, cuando éstos no supieron entregar cuentas adecuadas a la sociedad. Por lo que el sufragio electoral se convierte en el principal vehículo para conducir a un partido político al ejercicio del poder público. Sin embargo, el hecho de que los partidos políticos ejerzan cierta influencia en los procesos de las políticas públicas y aspiren al poder generan problemas de gobernabilidad. La sobrecarga de demandas promovidas no sólo por los partidos políticos, sino también por la sociedad organizada representa un gran reto para el Estado. En términos de Dahl "las políticas del gobierno dependen del voto y de las demás formas ciudadanas de expresar las preferencias" (Dahl, 1980: 15).

## **6. Partidos políticos y poder público**

Los partidos buscan conquistar el poder político y la fórmula idónea es mediante un sistema electoral que por la vía legal, reconozca el triunfo

en la elección de algún candidato a un cargo de representación popular. Todos los partidos aspiran a tener el control formal del gobierno y el control de implementar programas públicos para mantener la *governance* de la sociedad.

Analizar el esquema tripartito partido político/gobernabilidad/políticas públicas inmediatamente remite hacia la función esencial del partido en el gobierno. Por un lado, el partido en el poder público busca gobernar, y por el otro, asume la responsabilidad de gobernar. Esto significa que se deben formular políticas públicas que sumen intereses compartidos para atender las dificultades de gobierno. Señala Pasquino que "se debe considerar [en] la formulación de políticas la rendición de cuentas [como] una parte integrante de toda solución al problema de la gobernabilidad" (Pasquino, 1997: 35). Tal planteamiento, produce mayor legitimidad en el funcionamiento de las instituciones del Estado, porque la rendición de cuentas es un instrumento para controlar el abuso de poder y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia.

En una democracia, la agenda pública la construye la sociedad. La satisfacción de sus demandas debe buscarse en las declaraciones de las autoridades que la representan, en las organizaciones políticas y sociales a través de las cuales aquella hace valer sus intereses. El principal producto del Estado son las políticas públicas y la gobernanza de la sociedad depende, en mucho, de esas políticas. La preocupación por las políticas públicas no sólo es responsabilidad del Poder Ejecutivo, sino también del Poder Legislativo, ambos como parte integrante del ejercicio del poder público deben asumir su mejor esfuerzo en la negociación y diseño de políticas públicas que se acerquen hacia el buen gobierno y la ciudadanía.

Todo proceso electoral conduce a la configuración de un nuevo gobierno que logró convencer a los ciudadanos de que sus propuestas de campaña son mejores que la de otros candidatos. Sin embargo, todo gobierno, tiene en mayor o menor medida, recursos públicos limitados para resolver las demandas sociales y "uno de los desafíos de mayor envergadura para cualquier gobierno consiste, en consecuencia, en la asignación atinada de esos recursos escasos en función de ciertas prioridades sociales, económicas y políticas" (Merino, 1995: 41). Por lo que la gobernabilidad de un sistema político siempre se encontrará en un ambiente de tensión, en mayor o menor grado.

Otra limitación que afecta en forma adversa la eficiencia del sector público, son los propios poderes del gobierno al emplearse en forma abusiva mediante diversas facetas como el favoritismo, la elección de amigos o familiares menos competentes o violaciones importantes de los servidores públicos a sus responsabilidades públicas. O bien la corrupción, dentro de la estructura de gobierno que arropa beneficios particulares y restringe la eficacia de los productos institucionalizados, es decir, la corrupción **es un abuso de autoridad pública para satisfacer beneficios netamente, privados**. Estas limitaciones deben considerar la atención de problemas de gobernabilidad. Sobre todo si la corrupción no ha sido atendida con medidas que incentiven la eficiencia del sector público sin que medie **alguna señal** de impunidad. Los costos que produce **la recurrencia de** la corrupción lesionan notablemente no sólo la vida institucional, sino también el desempeño del gobierno. Estos costos son de carácter político, económico y social (ver cuadro 2).

### **Cuadro 2. Costos de la corrupción**

Políticos	En el corto plazo, los escándalos de corrupción minan fuertemente la credibilidad de los gobiernos en turno. Esto genera inestabilidad política, con su impacto negativo en la seguridad ciudadana y la eficiencia gubernamental. En el largo plazo se debilitan irremediablemente el funcionamiento del estado democrático de derecho.
Económicos	Afecta el desarrollo económico de un país. Esto obedece directa o indirectamente por las prácticas licitas de funcionarios públicos que distorsionan la certidumbre de los mercados. Por ejemplo, la corrupción desalienta la inversión en la economía, puesto que los inversionistas evitan los ambientes inestables e impredecibles.
Sociales o de gestión	La relación de la corrupción con la vida del cuerpo social deteriora los lazos de legitimidad entre el Estado y la sociedad.

Fuente: Ormpc Larra,h, Claudio Gobernabilidad y lucha contra la corrupción, BID, Washington, D.C., 2001, pp- 310-315\_

En otra perspectiva, la relación partido político-poder público puede examinarse a través de dos premisas: 1) los partidos, en un régimen democrático, son las instituciones más importantes para construir proyectos de gobierno, que aspiran a administrar lo público, además de que son los promotores o productores, en su caso, de políticas públicas; y, 2) un sistema de partidos estable genera condiciones de gobernabilidad. Ello requiere que los agentes políticos sean respetuosos de las reglas del juego democrático en la competencia política para garantizar no sólo la estabilidad, sino también la legitimidad del sistema político.

Veamos el primer punto, la contienda política define el partido que habrá de gobernar, en su carácter legal y legítimo. Pero, no basta con ser el partido en el gobierno. La eficacia y la legitimidad del sistema de gobierno no sólo dependerán de la oportunidad con que se diseñan e instrumentan políticas públicas, sino también de las limitaciones y recursos. Mas allá de este planteamiento, los partidos ganan adeptos, partiendo de la idea de que los miembros aseguran su voto por lealtad a su partido, con las críticas a la forma de gobernar de un partido en particular, es el mayor incentivo para arribar al poder público. Sin embargo, muchas veces los partidos se topan con las limitaciones a las que hemos hecho referencia. Y la oportunidad para atender los problemas públicos, también se ven restringidos. Por lo que el ejercicio del poder público y la gobernabilidad viven constantemente en medio de limitaciones.

En el segundo punto, los sistemas bipartidistas tienden a ser más estables que los sistemas multipartidistas. El diseño del sistema de partidos es un indicador que permite evaluar las condiciones de gobernabilidad de cada sistema político. Muchas veces, en los sistemas multipartidistas la gobernabilidad, relativa, se logra mediante alianzas o coaliciones cuando se configuran gobiernos de minoría o divididos, fundamentalmente en los sistemas presidencialistas. Aún cuando las coaliciones son temporales, tampoco son seguras o que garanticen estabilidad duradera. Me parece que los sistemas políticos deben contar con un sistema de partidos que les garantice condiciones de gobernabilidad. Es claro, que tal diseño también obedece a la calidad de las instituciones con que funcionan.

Por último, los partidos que aspiran gobernar una sociedad deben ejercer el poder público con base en los componentes básicos de la gobernabilidad: *eficacia y legitimidad* para garantizar la *estabilidad* de la sociedad, que anhela que todos sus problemas públicos sean resueltos. Sin embargo,

no debemos olvidar que, en la visión más optimista, un gobierno que pueda resolver en el menor tiempo posible un problema, simplemente, no existiría. Los partidos, hoy día, deben preocuparse por recuperar la legitimidad social que se ha deteriorado paulatinamente. Una forma de hacerlo es arribar al poder público. Para mantenerse en él, y acreditarse en él, necesitan actuar con eficacia y eficiencia. No hacerlo significaría exponerse al mecanismo retrospectivo, que abre la posibilidad de que otro partido asuma la responsabilidad de conducir un nuevo gobierno.

## **7. Gobernabilidad y governance**

A lo largo de este análisis hemos tratado de explicar la vinculación entre gobernabilidad y poder público, así como la interrelación entre partido político y gobernabilidad, pero todavía no precisamos la diferencia entre gobernabilidad y *governance*, como el equilibrio entre una toma de decisión política y la instrumentación de una política pública y sus resultados; tanto la primera como la segunda están intrínsecamente, por naturaleza, conectadas para tratar de solucionar o aminorar un problema público. No se pueden analizar por separado; en la práctica, inclusive, mantienen una dependencia política-administrativa que conlleva a abordarlas en el marco del ejercicio del poder público.

En el esquema teórico, cuando se utilizan con claridad los conceptos de gobernabilidad y *governance*, encontramos un atolladero para definirlos. Esta distinción permite fijar la complejidad para abordar conceptualmente ambas acepciones. Sin embargo, intentaremos describir la vinculación existente.

Compartimos el concepto de Camou en el sentido de que la gobernabilidad es un estado de equilibrio entre demandas sociales y la capacidad de respuesta institucional del sistema político. Este equilibrio se convierte en la principal preocupación de los científicos políticos y los gobiernos para mantener la estabilidad del sistema. Por otro lado, *governance* no significa lo mismo que gobernabilidad. La *governance* tiene que ver con instituciones de gobierno, según Prats "se refiere a las normas abstractas o reglas del juego-formales e informales- que definen los actores, los procedimientos y los medios legítimos de la acción colectiva" (Prats i Catalá, 2001: 84).

La gobernabilidad se enfoca hacia el centro en que se diseñan las decisiones que afectan los asuntos públicos y las interacciones humanas. Todo este esquema traza como punto de partida que la gobernabilidad se ensaya y se discute por los actores principales que detentan el poder público: para llegar a ese espacio, los individuos y las organizaciones necesitan administrar sus negocios comunes a efecto de compartir intereses y responsabilidades en la solución de un asunto público.

La *governance* otorga a la gobernabilidad una arista del matiz democrático (Monedero, 2002:78), ya que se vincula directamente con el ejercicio del poder público en el terreno de los problemas públicos. La gobernación tiende a encontrarse con los ciudadanos (responsables) que esperan una respuesta institucional, oportuna y comprometida con la estabilidad social. La *governance*, en esta vertiente, se asocia al orden político y a los cambios sociales. Así, la gobernabilidad se inscribe en el esquema de la estabilidad, mientras que la *governance* se orienta hacia aspectos más operativos que trascienden la estabilidad y que se orienta hacia la instrumentación de políticas públicas que buscan solucionar problemas colectivos. El sentido democrático de la *governance* inviste al poder

público de una coraza que le permite legitimar en el espacio las decisiones políticas.

No descartemos que el análisis de la gobernabilidad y la *governance*, en el campo pragmático, sea en países en desarrollo ó en países en vías de desarrollo; sin duda, tendrán variaciones sustanciales y particulares que afecten la relación entre ambos términos que, inclusive, sean hasta conceptos que guarden cierta similitud. Pero enfatizo, no significan lo mismo. Todo sistema político busca afanosamente mantener la estabilidad y el orden. Aún cuando se dificulta, los detentadores del poder público tendrán siempre en consideración la persecución de tales objetivos.

Señalamos en otros apartados la compleja, y a veces riesgosa relación existente entre gobernabilidad y democracia, y muy particularmente para dar lugar al término de "gobernabilidad democrática". Esta relación por sí misma es generadora de conflicto, la falta de conciliación de intereses entre gobernabilidad y democracia pone en un atolladero a la *governance*. Dice Osorio que "el conflicto entre gobernabilidad y democracia está signado por los corto-circuitos inherentes a la diferenciación institucional [de] como se toman decisiones en un sistema democrático, y al surgimiento de formas de representación que escapan a los instrumentos tradicionales, lo cual dificulta la toma de decisiones con efectividad y resta legitimidad" (Osario, 1997: 37).

En este enfoque, la gobernabilidad y la *governance* se ven acechadas por la democracia ¿Cómo contener el cúmulo de problemas públicos que cada vez se van incrementando en una sociedad?. La pregunta no sólo es tentadora, sino también generadora de preocupación, máxime si los recursos son limitados y se atienden fundamentalmente aquellos asuntos que en la agenda pública son considerados como prioritarios. Y cuando

el gobierno, por supuesto, los reconoce como problemas públicos. El equilibrio entre demandas y respuestas gubernamentales, será, pues, el escenario de la "governabilidad ideal", de la cual se está muy lejos de llegar a ese grado.

### **8. Control y poder público**

La democracia se encuentra asociada al desarrollo de las instituciones políticas del Estado. El diseño de éstas siempre busca en un mayor grado la eficiencia y la efectividad. El ejercicio del poder público requiere asimilación y aceptación. Para lograrlo no sólo basta que la participación de los agentes políticos sea de consenso y compromiso, sino también implicaría entender la dinámica de una sociedad democrática compleja. La democracia es un verdadero entramado político relativamente eficiente gracias a que garantiza la estabilidad con niveles muy bajos de la utilización de la violencia y permite el intercambio a partir de reglas claras, pero que dejan espacio a la incertidumbre institucionalizada (Haro, 2002: 63).

La complejidad de las relaciones entre los detentadores del poder se construye, a partir, por el lado formal, de funciones, claramente, delimitadas que atiendan lo que por ley se les establece. Sin embargo, la parte informal del ejercicio del poder público genera incertidumbre institucional que aminora la estabilidad de los regímenes políticos democráticos. ¿Cómo atender ésta cuestión de lo informal?. Una primera respuesta pudiera ser mediante el equilibrio de lo formal (lo normativo) e informal (lo de facto) en la toma de decisiones políticas. Las decisiones de carácter centralista distan de ser democráticas, y ello va en detrimento no sólo de la legitimidad política de los gobernantes, sino también de las instituciones, y hoy los nuevos tiempos exigen la democratización del

poder público. Los regímenes políticos democráticos que entienden que el presente exige instituciones fuertes tendrán mejores beneficios que les permitan enfrentar los grandes retos que trae consigo el siglo XXI (Munck, 2003: 25).

Los sistemas democráticos buscan fortalecer las instituciones que les permitan no sólo fortificar la racionalización de la autoridad y sus estructuras, sino también expandir con mayor eficiencia la toma de decisiones políticas. Este rediseño institucional reconoce la vital importancia de que democracia y gobernabilidad deben, paralelamente, atender y equilibrar las demandas sociales de manera que los gobernados valoren la calidad de la gestión pública y los gobernantes legitimen su capacidad para gobernar. En esta óptica, el problema de la gobernabilidad no es exclusivamente político, que depende de factores económicos, sociales y culturales internos que alteran la estabilidad de los sistemas democráticos (Tomassini, 2001: 45-47).

La gobernabilidad en los regímenes democráticos se sostiene con el ejercicio del poder público. El cumplimiento de sus funciones y de sus compromisos colectivos generan mejores beneficios no sólo para fomentar la estabilidad del sistema, que los actores políticos pueden impulsar (negociaciones, acuerdos, respeto de funciones primordiales), sino también de la eficacia y efectividad de las políticas públicas. Una decisión política democrática, es una decisión racionalmente positiva. Entre más controlado y equilibrado sea el poder público, mejores resultados pueden generar las decisiones políticas.

En este contexto, el rol de los partidos políticos juega un papel elemental en los regímenes democráticos. Estas organizaciones políticas hacen posible la democracia (no sólo la representativa, sino también tratan

de impulsar y consolidar un proyecto político y económico factible que brinde mejores garantías ciudadanas). pero sobre todo hacen viables las decisiones colectivas, impiden excluir el derecho de las minorías, permiten el disenso y los consensos, el debate de ideas y programas políticos. La construcción del discurso crítico hacia el desempeño gubernamental incentiva a los partidos a la aspiración de arribar al poder público. El espacio institucionalizado que detentan permite a los partidos ser observadores naturales de la distribución de los poderes del Estado y del ejercicio público de éstos, inclusive en las democracias occidentales los partidos desempeñan funciones específicas y transparentes de las que carecen los regímenes democráticos en transición y no democráticos (ver Cuadro 3).

### **Cuadro 3. Tareas de los partidos políticos**

Tipo	Función
Social	Son aquellas que tienen los partidos como organizaciones que nacen del cuerpo social, ante el cual tienen cierta responsabilidad. Entre estas se pueden destacar la socialización políticas, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político.
Institucional	El reclutamiento y selección de elites políticas, la organización de las elecciones y la composición y organización de los principales órganos del Estado, es decir. son funciones que tienden a ser netamente políticas indispensables para la integración de los poderes del Estado, y por tanto para la existencia de la organización estatal y del estado de derecha

Fuente: Cárdenas, Jame *Partidas ppoliticc .emocracra, Cuadernas de Divulgación de la Cultura Democrática. IFE, México- 1996, pp.25-33*

Desde esta óptica, el control discursivo, y a veces un tanto destructivo que los partidos pueden dirigir hacia sus representantes (ya sea al ejecutivo y legislativo) a través de sus funciones sociales e institucionales, netamente legítimas, contribuye a construir mecanismos de evaluación y supervisión del ejercicio público, aún cuando éstos son por medio del discurso. Esta apertura de libre expresión pone al descubierto la operatividad de los poderes del Estado, los cuales se ven obligados, en gran parte, a hacer transparente sus funciones y las decisiones políticas que toman las invisten de un cáliz democrático (Valdés, 1996: 30).

En otra perspectiva, la regulación del ejercicio del poder público proviene del orden jurídico, es decir, al quedar el poder público sujeto a la norma jurídica, queda asegurado por un eficaz control jurídico. Es pertinente aclarar que los detentadores del poder no poseen un poder soberano, entendido como poder supremo de autodeterminación de su propio ejercicio; éste es únicamente del pueblo y se contempla en la constitución (la soberanía reside en el pueblo). Es por ello, que el órgano constituyente tiene limitaciones. Es en virtud de la distribución de las competencias determinadas en la constitución, que las autoridades adquieren facultades expresas para ejercer el poder público.

Esta distribución de competencias entre los órganos del Estado creados y facultados para ejercer por la constitución (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial) queda determinada dentro del ámbito jurídico, establecido en el momento de haber sido generada la norma fundamental. Por tanto, se circunscribe a las funciones previstas, y su ejercicio corresponde a los órganos constituidos conforme a los contenidos y procedimientos establecidos, en congruencia con la constitución y el orden Jurídico.

Los medios para el Estado constitucional tienen como fin fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos (Aragón, 1989:3). Es mediante el control que se hacen efectivas las limitaciones al poder público establecidas en la constitución. El control debe ser preventivo, no una medida extrema, pues aunque sanciona y corrige, su misión es impedir la comisión de abusos de autoridad o que un órgano se exceda en sus facultades. El control tiene como fin limitar el poder, para evitar abusos de autoridad. Existe una pluralidad de conceptos de control que se relacionan con diversos fenómenos que se pretenden sujetar y también puede revestir diversas formas. Se compone, según Aragón, por distintas facetas, como son las de frenos, vigilancia, revisión e inspección.

Los medios de control son heterogéneos, ya que existen varios objetos susceptibles de control: normas jurídicas, actos de gobierno y administración, actos del poder legislativo o judicial. Así mismo existen diversos agentes los que ejercen el control: Tribunales de Justicia, Cámaras Parlamentarias, comisiones, órganos de gobierno, de administración, incluso la opinión pública o el electorado. Se hace necesario distinguir entre la limitación y el control del poder. La limitación resulta de una norma abstracta y el órgano controlante es actualizador de dicha limitación. El control no es sólo comprobación, sino que puede acarrear una sanción, la cual no es imprescindible, pero es recomendable. En este sentido, "el poder limitado es poder controlado, pues limitación sin control es inefectiva o irrealizable". Así, el control jurídico es el más regular y el más positivo y en la combinación de controles políticos, jurídicos y sociales radica la verdadera fuerza de estos mecanismos para el efectivo control del poder político.

Al poder público es necesario restringirlo, limitarlo. En el establecimiento de sistemas de control, de limitaciones externas al proceso del poder público radica la esencia del constitucionalismo. Para él, las técnicas de control en su totalidad están reconocidas en la constitución. La supremacía de la constitución es el remate de un sistema integral de controles políticos (Huerta, 2000: 26). Los controles políticos pueden referirse al gobierno o a los detentadores de poder, siendo el método más eficaz para el control de estos últimos la atribución de diferentes funciones estatales a diferentes órganos. La función de control a su vez se distribuye entre todos los órganos detentadores de poder, es decir, el gobierno, el parlamento y el electorado.

La distribución de funciones permite un control recíproco del poder. Se trata de una función de control en virtud de la constitución. En consecuencia, un acto político es eficaz si participan y cooperan en él diversos órganos detentadores de poder. Sin embargo, la distribución de poder no agota el control; son también instrumentos de control la diferenciación de funciones, la distribución de éstas entre diversos órganos. La constitución misma es para él un dispositivo de control de poder, a través del cual se deben prever sus mecanismos de reforma y de mutación constitucional.

Existen otras formas de control de tipo autónomo que el detentador de poder puede ejercer de manera discrecional e independiente, impidiendo así la realización del acto estatal. Por ejemplo: el *veto presidencial*. Este concibe la posibilidad de exigir responsabilidad política como finalidad de control, y ésta existe cuando un detentador de poder da cuenta a otro del cumplimiento de la función que le ha sido asignada. La responsabilidad es una institución de control constitucional que define la mediación del veto (Shugart, 2001:168).

En suma, el control institucional representa dentro del marco jurídico el mejor espacio de restricción del ejercicio del poder público. Este control consiste en frenar, vigilar, revisar y sancionar aquellos actos que pretendan excederse de la propia esfera competencia) o de las de otros órganos, de acuerdo con las facultades que determine el orden jurídico. La restricción del ámbito de acción de los gobernantes o detentores del poder público es un límite a la posibilidad de abuso de éste, por lo cual quedan obligados a actuar en los términos que les sean expresamente permitidos en la ley. En este sentido, la constitución tiene, entre otras funciones, limitar el poder estatal y preservarla de su abuso, ordenando el proceso de formación de unidad política, mediante la delimitación de las atribuciones de los poderes estatales, la regulación procesal de su ejercicio y el control de los mismos (Hesse, 1983: 22).

Sin embargo, la limitación de las atribuciones estatales no es suficiente si entre los medios de control no se incluyen remedios a los abusos de poder, o incluso se establecen sanciones que creen en los detentadores de poder la convicción de la necesidad de respetar las limitaciones.

Una separación tajante de las funciones que corresponden al ejercicio del poder político por los órganos instituidos para este fin, no es dable en la realidad solo como esquema teórico. La separación relativa de funciones a partir del otorgamiento prioritario de ellas a un órgano, trae consigo un equilibrio en el ejercicio del poder: la cooperación, sin la cual el Estado de derecho es impensable. Por ello, es necesario que los órganos de poder se relacionen, que exista entre ellos un grado de interdependencia y coordinación.

## **9. Poder público y rendición de cuentas**

El control del poder público implica no sólo un marco de democratización en su ejercicio, sino también establece con claridad las funciones que desempeñan los poderes del Estado. La rendición de cuentas se convierte en un instrumento de control para sujetar a los órganos del poder a la obligación de informar sobre sus múltiples actividades públicas a la ciudadanía. Entre más transparente y eficiente sea el desempeño del ejercicio del poder público, más legítimo es el funcionamiento institucional de éste.

Aún cuando no existe un concepto aceptado de rendición de cuentas, es evidente que hace referencia a un cierto tipo de control que busca en las políticas públicas un buen resultado. Anota Ugalde que para precisar el concepto se tienen que tomar en cuenta varias características: "delegación, representación, responsabilidad mutua, sanciones y contrato". Este mismo autor distingue varias acepciones similares al de rendición de cuentas. Así los conceptos de "representación política", "control y fiscalización" y "transparencia" que son de uso cotidiano se reducen a sus ámbitos muy particulares, pero que guardan cierta cercanía con el término de rendición de cuentas.

La principal dificultad o reto que enfrentan los sistemas políticos para legitimar el ejercicio del poder público es la corrupción. Lo cierto es que no existen soluciones para aminorar este problema en el corto plazo y la preocupación constante se centra en la obtención de mayores y mejores grados de buen gobierno y de responsabilidad en el desempeño público. Una definición en esta perspectiva se acerca a la que ofrece Pasquino cuando señala que la corrupción es un "fenómeno por medio del cual

un funcionario es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa (Flores, 2001: 41). Este abuso de la autoridad pública en el ejercicio del poder procura actuar bajo el manto de la corrupción y la impunidad. Por ello, para atacar éste mal social se deben crear nuevos mecanismos institucionales que puedan detectarla al momento de su operatividad (ver Cuadro 4).

**Cuadro 4. Índice de percepción de la corrupción y buen gobierno 2001 por servicios públicos**

Tipo de acto	
Tramite de predial	1.55
Tramite para obtener una incapacidad o justificante de salud	2.79
Tramite relacionado con el servicio telefónico	2.91
Tramite para la conexión o reconexión de gas a domicilio	2.92
Tramite fiscal en la SHCP: RFC. devolución, declaración trimestral o anual	326
Tramite para obtener constancias de estudios u exámenes a una escuela oficial	3.84
Tramite para obtener la cartilla militar/exentar el servicio militar	3.85
Tramite para recibir apoyo o incorporarse a programas del gobierno como Progresá, Procampo, leche, entre otros	5.85
Tramite para obtener o acelerar el pasaporte en la Secretaría de Relaciones Exteriores	6.37
Trámite para obtener la licencia de conducir	14.48
Trámite para obtener la verificación vehicular	14.54
Tramite para trabajar o vender en la via publica	18 70
Tramite para obtener el servicio de limpieza de alcantarillado	25.76

Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura	27.02
Trámite para evitarla detención en el Ministerio Público	28.26
Trámite para pasar casas en las aduanas	28.47
Trámite para recuperar su automóvil robado	30.29

Fuente *Transparencia* mexicana

Se observa en el cuadro 4 que a medida que el valor del índice se incrementa, los actos de corrupción son más proclives y tienden a crecer. Por ejemplo, el pago del predial anual no genera muchos fenómenos de corrupción, en cambio el trámite para recuperar un vehículo robado se permea con mayor ahínco la corrupción. El abuso de autoridad es más patente en los bienes y servicios que la ciudadanía recibe para atender su propia vida cotidiana, que en las decisiones políticas que favorecen a cierto grupo político o económico.

La rendición de cuentas es una práctica que fortalece las instituciones normativas del Estado. Las naciones que obligan a sus funcionarios públicos y gobernantes a rendirle cuentas a la ciudadanía de manera periódica e institucionalizada generan mejores condiciones de legitimidad y de gobernabilidad. Sin embargo, este mecanismo de control se consolida en aquellos países que tiene superiores condiciones de vida y economías más fuertes. No garantizar una efectiva rendición de cuentas se corre el riesgo de que las instituciones políticas se corrompan y convivan entre intereses más privados que públicos.

En este sentido, un Estado que logra poner en el escrutinio público las acciones de gobierno y mantiene informada a la ciudadanía periódicamente

presenta un mejor control sobre el desempeño del poder público. Así, la instrumentación de políticas públicas podrá ser evaluada por la sociedad en el cumplimiento de sus expectativas. El contenido de la agenda pública se convierte en elemento clave para analizar la gobernabilidad. Lo esencial es definir a partir de qué momento se configura la agenda pública. Un buen gobierno es aquel cuyas políticas públicas logran los resultados más cercanos a los deseados, para lo cual se requiere que ellas se diseñen, ejecuten y evalúen en las mejores condiciones y con la mayor utilidad social. Por supuesto que es natural que en cada una de estas etapas de las políticas públicas existan una serie de factores que evitan que ellas alcancen lo debidamente planeado (Lahera, 2000: 1).

Dice Uvalle que "la rendición de cuentas es [una] oportunidad inmejorable para conocer la administración de los ingresos y los gastos de la comunidad política, evitando así la descapitalización de las haciendas públicas y el gasto de los planes desbordados de los planes faraónicos". Un gobierno responsable es aquel que difunde "la transparencia pública, y ésta se conecta con la existencia de reglas formales, diáfanas y coherentes" (Uvalle, 2000:10-11). Así, en un régimen democrático la rendición de cuentas y la transparencia del ejercicio de los recursos públicos son muestras de instituciones maduras y de impulsar una administración pública eficiente y eficaz.

El control, sobre las acciones de gobierno, tiende a eficientar el desempeño del gobierno. Los detentadores del poder del Estado deben ser los primeros en contribuir a crear, establecer y consolidar mecanismos como la rendición de cuentas que garanticen la transparencia institucional de los recursos y legitime el poder democrático de un régimen político. El mal "uso del poder público y en consecuencia su "deterioro moral", pone en riesgo la gobernabilidad de las instituciones del sistema político.

## **Conclusiones**

1. La gobernabilidad y el poder público son elementales para sostener la estabilidad de los regímenes políticos democráticos. Ambos constituyen, en la visión institucional, el fortalecimiento de las instituciones del Estado. Sin embargo, no debemos omitir que en las sociedades complejas los problemas de gobernabilidad son más patentes y los conflictos entre el Estado y la sociedad civil no sólo frecuentes, sino críticos, por lo que el ejercicio del poder público es restringido ante una evidente sobrecarga de demandas y la presión de nuevos actores sociales sobre los gobiernos en términos de nuevas peticiones. El reto del poder público es, actuar con eficacia, eficiencia y legitimidad. Si bien es cierto que estos términos no se pueden analizar por separado, el ejercicio del poder público determina el grado de gobernabilidad de un sistema democrático.
2. La realidad demuestra que la democracia no es un estado de gracia permanente. Tampoco la democracia es magia. En este marco, la gobernabilidad y el poder público se enfrentan al desafío de la igualdad y la libertad individual, donde el Estado es el responsable de fortalecer la sociedad. Sin duda, este es el Talón de Aquiles de los gobiernos contemporáneos, fundamentalmente, de los países en vías de desarrollo. Se puede considerar la existencia de problemas de gobernabilidad en mayor o menor grado. Las economías occidentales en desarrollo se enfrentan a un déficit de gobernabilidad, pero muchas de ellas, aún cuando son sistemas democráticos, el ejercicio del poder público es autoritario, y los beneficios de las decisiones políticas no son colectivas, sino particulares que afectan positivamente a

algún grupo político u económico. Un ejemplo claro **de ello es la** región latinoamericana que se encuentra **altamente** permeada por el espíritu del autoritarismo. Y en pleno siglo XXI América Latina se resiste a concebir y pensar la política bajo los términos de los nuevos tiempos.

- 3 En la medida en que la gobernabilidad y el poder público alcancen un nivel maduro en la senda democrática se tendrán mejores instituciones que respondan a las expectativas ciudadanas. Hay que reconocer que este cambio cultural es complejo y ha sido difícil, porque se requiere de la voluntad y responsabilidad de los actores políticos del sistema. Pero no es imposible. Tanto la gobernabilidad como el poder público deben fortalecer los vínculos sociales, es decir, deben restituir la legitimidad que gradualmente han perdido en el terreno del espacio público. El diseño y la instrumentación de políticas públicas efectivas pueden contrarrestar la ola de desencanto de la sociedad hacia los poderes del Estado. Por supuesto que las reformas y la modernización del Estado serían fundamentales para fortalecer el poder público y por ende generar condiciones de gobernabilidad. Los países en desarrollo han respondido bien a este planteamiento, en contraste con los países en vías de desarrollo que se resisten a los cambios fundamentales.
4. El diseño del sistema de partidos políticos es fundamental para comprender el grado de gobernabilidad de una sociedad. En los sistemas bipartidistas es menor el conflicto que pudiera desencadenar un cúmulo de demandas que un partido canalice a las autoridades porque existe mayor nivel de cooperación entre partidos y gobierno (por ejemplo, sistemas parlamentarios), mientras que en los sistemas multipartidistas, los partidos, a fin de ganar adeptos, atienden cualquier

demanda social y presionan al gobierno para que pueda ofrecer una solución favorable, por lo que los problemas de gobernabilidad son más evidentes en este sistema de partidos (por ejemplo, los sistemas presidencialistas de América Latina). En síntesis, los partidos políticos son elementales para legitimar el ejercicio del poder público y para contribuir en la estabilidad del régimen político.

5. La *governance* de la sociedad busca que los sistemas políticos sean gobernables. Tanto la gobernabilidad como el ejercicio del poder público se ubican implícitamente en la *governance*, por lo que es válido hablar de *governance* en este sentido. Cada país tiene, sin duda, un nivel de *governance* que le permite gozar de cierta legitimidad entre el electorado. En este tenor es claro que la gobernabilidad no es sinónimo de *governance*, pero *governance* sí es ejercicio del poder público, y el poder público es la fuente de la gobernabilidad. El cumplimiento de las reglas institucionales por parte de los órganos de poder del Estado son la condición fundamental para alcanzar una dimensión favorable de gobernanza.
  
6. Un poder sin límites, es un poder sin control. En los regímenes democráticos el control se encuentra en el plano formal, en la Constitución, en los pesos y contrapesos necesarios para evitar un abuso de autoridad pública. Se parte de la idea de que un poder controlado puede generar mayores beneficios colectivos y que los beneficios particulares desisten, sin embargo en los sistemas democráticos con una cultura política autoritaria prevalece un "mal uso del poder" (por ejemplo, América Latina). En suma, el control constitucional del poder público es más democrático en la medida en que las deliberaciones políticas son consensadas y acordadas.

7. La rendición de cuentas es un elemento central de los sistemas políticos democráticos, ya que su aplicación significa instrumentar uno de los principales mecanismos para controlar el abuso de poder y garantizar que los gobernantes cumplan con su mandato de autoridad de manera honesta, transparente y eficiente ante la sociedad, quien deposita en sus gobernantes la confianza para administrar el Estado.

### ***Bibliografía***

Amaro Guzmán, Raymundo, *Introducción a la administración pública*, Mcgraw Hill, México, 1986.

Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económico, México, 1995.

Algorri, Franco, Luis Javier, "La división y legitimidad del poder político", en Raro, Ricardo (Coord.), *Constitución, Poder y Control*, Porrúa-UNAM, México, 2000.

Aragón, Manuel, *El significado del control parlamentario*, ITAM, 5 de diciembre de 1989.

Camou, Antonio (Comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, IIS-UNAM, México, 2000.

"La múltiple (in) gobernabilidad: elementos para un análisis conceptual", *Revista Mexicana de Sociología*, número 4, octubre-diciembre de 2000.

Cárdenas, Jaime, *Partidos políticos y democracia*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, ¡FE, México, 1996.

Colomer, Josep . **"Reflexiones sobre la reforma política en México"**, *Revista Letras Libres*, número 137, agosto de 2002.

Charles de Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, estudio introductorio de Daniel Moreno, Porrúa, México, 2000.

Dahl, Robert, *La poliargwá*, Tecnos, Madrid, 1980.

Del Castillo, Arturo, *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, ASF, Cámara de Diputados, México, 2003.

**Diamond, Larry, "Economic development and democracy reconsidered"**, en Marks, Gary y Diamond, Larry (Comps.), *Reexamining democracy, essays in honor de Seymour Martin Lipset*, Newbury Park, Sage Publications, 1992.

Flisfisch, Angel. "Gobernabilidad y consolidación democrática", *Revista Mexicana de Sociología*, México, número 3, julio-septiembre de 1989.

Flores, Eloisa, Aline, *Corrupción, democracia y rendición de cuentas. El caso mexicano*, ASF, Cámara de Diputados, México, 2001.

Gunther, Richard y Diamond, Larry, "Types and functions of parties", en Diamond, Larry y Gunther, Richard, *Political parties and democracy*, Baltimore and London, Johns Hopkins University Press, 2001.

Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Editorial Trotta, España, 1998.

Haro, Ricardo, *Constitución, poder y control*, Instituto Federal Electoral, México, 2002.

Hesse, Conrad, *Concepto y cualidad de Constitución*, escritos de derecho constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.

Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Edit. Paidós, México, 1997.

Huerta Ochoa, Caria, *Mecanismos constitucionales para el control del poder*, Porrúa-UNAM, México, 2000.

Jarquín, Edmundo y Carrillo Flores, Fernando, *La importancia del renacer democrático para el desarrollo en Democracia en déficit gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, BID, Washington, D. C., 2001.

**Lahera P., Engenio, "Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas", Revista Reforma y Democracia, CLAD, No. 16, Caracas, Venezuela, 2000.**

Maritain, Jacques, *El hombre y el Estado*, Ediciones Encuentro, España, 1983.

Martin Lipset, Seymour, La necesidad de *los partidos políticos*, Revista Letras Libres, número 14, febrero de 2000.

Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, ¡FE, México, 1995.

Monedero, Juan Carlos, *La trampa de la gobernanza, nuevas formas de participación política*, Cámara de Diputados, México, 2002.

Munck. Gerardo, "Gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI; una perspectiva latinoamericana", Revista Mexicana de Sociología, número 3, julio-septiembre de 2003.

Negretto L., Gabriel, "diseño constitucional y separación de poderes en América Latina", Revista Mexicana de Sociología, número 1. enero-marzo de 2003.

Orrego Larraín, Claudio, *Gobernabilidad y lucha contra la corrupción*, BID, Washington, D. C., 2001.

Osorio, Jaime, *Despolitización de la ciudadanía y gobernabilidad*, UAM-Xochimilco, México, 1997.

Oszlak, Oscar, *El servicio civil en América Latina y el Caribe.: situación y retos*, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001.

Pasquino, Giafranco, "Gobernabilidad y calidad de la democracia", en Giner, Salvador y Sarasa, Sebastián (editores), *Buen gobierno y política social*, Editorial Ariel, España, 1997.

Prats i Catalá, Joan, *Gobernabilidad y globalización*, BID, Washington, D. C., 2001.

Przeworski, Adam, "Una mejor democracia, una mejor economía", en Camou, Antonio (Comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, IIS-UNAM, México, 2000.

Rial, Juan, "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay", *Revista Mexicana de Sociología*, México, número 2, abril-junio de 1988.

Ríos Elizondo, Roberto, *El acto de gobierno, el poder y el derecho administrativo*, Porrúa, México, 1975.

Shugart, Matthew. *Sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización*, BID, Washington, D. C., 2001.

Stiglitz, Joseph, "Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente", *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, No. 21, Caracas. Venezuela, 2000.

Tomassini, Luciano. "Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina", en *Democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. BID, Washington, D. C., 2001.

Thomas, Clive, "Studying the political party-interest groups relationship", en el libro de Thomas, Clive (ed.), *Political parties and interest groups, shaping democratic governance*, London, Lynne Rienner Publishes, 2002.

Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, ¡FE, México, 2002.

Uvalle Rerrones, Ricardo, "El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado", *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, No. 20, Caracas, Venezuela, 2000.

"Condiciones, tiempos y procesos de la reforma del Estado mexicano", en "La administración pública mexicana ante el futuro", Revista de Administración Pública, México, INAP, número 100, 2000.

Valdés, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 1996.



**La revitalización**  
de las *instituciones públicas*  
en el mundo contemporáneo

Alfonso Hernández Ortega`

**Abstract**

*El autor explica cómo las instituciones, entendidas como las reglas del juego en la sociedad, tienen un papel fundamental en la creación, mantenimiento y consolidación en el sistema de vida que se formaliza con la participación de actores, procesos, tiempos y valores para dar vigencia al binomio incentivos - restricciones, el cual evita que los conflictos se desborden. En este caso, las instituciones administrativas son un medio fundamental para atender y organizar respuestas a las necesidades y problemas que se derivan de la vida en común para asegurar las condiciones de seguridad, realización y gobernabilidad a favor de la vida en común.*

Palabras clave: *análisis institucional, ciencias sociales, estado, instituciones, política, redescubrimiento.*

*The author explains how the institutions, understood like the roles of the game in the society, have a fundamental paper in the creation, maintenance and consolidation in the life system that becomes serious with the participation of actors, processes, times and values to give use to the binomial incentives - restrictions, which avoids that the conflicts are overflowed. In this case, the administrative institutions are means fundamental to take care of and to organize answers to the necessities and problems that are derived from the life in common to assure the conditions security, accomplishment and governability in favor of the life in common.*

Key words: **institutional** analysis, social sciences, state, **institutions**, policy, discovering again.

- Candidato a maestro en Gobierno y asuntos públicos. NNAM.

### ***Introducción***

Hasta hace relativamente poco tiempo, el estudio y explicación de los diferentes fenómenos sociales, se encontraba dominado por métodos de análisis que utilizaban como herramienta principal la teoría de la elección racional, o en algunos casos el conductismo (con evidente influencia del psicoanálisis). Sin embargo, y con el paso de los años la evidente insuficiencia de estas teorías para explicar muchos de los fenómenos que no eran contundentemente explicados (al menos no de manera satisfactoria), propiciaron el surgimiento de métodos alternativos de explicación de la realidad social, siendo el nuevo institucionalismo el más importante de ellos.

Cabe señalar que el análisis y comprensión de este nuevo enfoque en las diversas disciplinas de las ciencias sociales, ha sido poco desarrollado en nuestro país, y en algunos casos también poco comprendido, porque como casi todo lo que viene de fuera, la primera reacción es de desconfianza.

Este artículo tiene como objeto abordar la discusión que en estos últimos años se viene dando principalmente en la ciencia política alrededor del neoinstitucionalismo como una de las perspectivas que hoy en día, aparte de retomar y revalorizar el estudio y el papel de las instituciones, está produciendo importantes planteamientos en sus diversas aproximaciones (neoinstitucionalismo sociológico, neoinstitucionalismo económico y neoinstitucionalismo politológico) que vinculan actitudes, racionalidad, actores y motivaciones con estructuras sociales, *políticas y económicas*.

Partiendo de la idea de que las instituciones son una variable y, además, una forma de penetrar en la explicación política, al análisis neoinstitucional pueden incorporarse otras variables con lo cual es posible explicar las dinámicas tanto de estabilidad como de cambio institucional.

Con el fin de complementar algunas de estas ideas, al final se presenta una óptica de los diferentes enfoques neoinstitucionalistas, utilizando las categorías identificadas por B. Guy Peters, en su obra El Nuevo Institucionalismo (neoinstitucionalismo normativo, de la elección racional, histórico, empírico, sociológico, de las instituciones de representación de intereses, e internacional), que es hasta el momento, uno de los esfuerzos más importantes por tratar de acuerpar los diferentes puntos de vista y disciplinas que utilizan el neoinstitucionalismo como herramienta de explicación de los fenómenos sociales.

### ***1. Institucionalismo y nuevo institucionalismo***

En la mayor parte de las teorías políticas, las instituciones políticas tradicionales -entre ellas la legislatura, el sistema legal, los partidos políticos hasta el Estado, pasando por las instituciones económicas como la empresa, las instituciones religiosas como la iglesia; las instituciones sociales como los sindicatos o clubes, hasta llegar a otras como las ONG- han ocupado un papel central en mayor o menor medida. Al mismo tiempo, han sido objeto de estudio y de producción de enfoques, propuestas y críticas.

La relevancia de las instituciones estriba, sea cual sea la perspectiva o el tipo de gobierno, en que conforman el principal medio y eje a través del cual se estructuran no sólo la democracia, el sistema político, sino

además, y de manera especial, las prácticas políticas, las conductas, las reglas, las normas, las rutinas, los códigos y los procesos de socialización, participación e interacción social y política.

Partiendo de esta premisa, se analiza el interés y el tratamiento que han recibido las diversas instituciones por parte de los diversos enfoques y principalmente de parte del institucionalismo y el neoinstitucionalismo, respectivamente, como perspectivas que dentro de la ciencia política, han dedicado su reflexión y estudio a analizar los fenómenos institucionales.

Podemos reconocer, de acuerdo con March y Olsen, que el interés por las instituciones se refleja en el aumento de los tratados sobre política y particularmente en los estudios sobre la legislatura, el gobierno local, la legislación pública, la economía política, la cultura política, la determinación de políticas públicas, la elección racional y las élites políticas, ya no sólo a nivel de los Estados Unidos y Europa, sino incluso en el contexto latinoamericano.

Además, el relanzamiento del estudio de las instituciones por parte del moderno neoinstitucionalismo no es privativo de la ciencia política: otras disciplinas cercanas, aparte de mostrar su interés, han hecho su contribución, entre ellas el derecho, la economía y la sociología, principalmente.'

Lo cierto del caso es que el estudio de las instituciones experimenta un renacimiento en las ciencias sociales. No puede pasar desapercibido que a partir de los años noventa, se da un regreso en cuanto a los estudios

Veanse los trabajos de James March y Johan Olsen, 1997; Douglass North, 1993; Peter Hall y Rosemary Taylor, 1996; Collin Hay, 1997; Ira Cohen, 1996; T. A. Koeble, 1995, entre los más destacados.

del pensamiento institucional, de los procesos sociales y políticos, y naturalmente de las instituciones por parte de las más diversas disciplinas, estableciendo nuevas corrientes de pensamiento. Ciertamente, la cuestión institucional ha recuperado protagonismo en el análisis político y económico durante los últimos años, diversos autores han incorporado las instituciones como parte central del examen de la realidad social. El redescubrimiento de las instituciones ha abierto una agenda interesante de investigaciones en política y economía comparadas".<sup>1</sup>

El neoinstitucionalismo entonces, conformaría la expresión más directa de la ruptura disciplinaria tradicional entre la economía, la sociología, la historia y la ciencia política en una visión o enfoque netamente "interdisciplinario" que en estos últimos años ha estado generando importantes aportes para el debate y la producción de investigaciones de diversa índole.

En este sentido, tendríamos que posterior a la revolución conductista y en particular en estos últimos años "estamos asistiendo a un retorno importante de la categoría institución como variable significativa en el análisis político. De esta forma, el neoinstitucionalismo supone un intento de superar, o al menos de completar, el individualismo metodológico, tan poderoso en los años setenta y ochenta, afirmando que no existe un actor individual sino sujetos que actúan insertos dentro de complejas tramas institucionales".<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Así lo recoge Jorge Javier Roncero en el estudio introductorio del reciente trabajo *El nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. FCE de Walter Powell y Paul DiMaggio. 1999. Pp. 0-32  
<sup>2</sup> Moren. M. y Uenedicto, J. *La Cultura Política de los Españoles. Un Ensayo de Reinterpretación*. Pp. 22-23 Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid. 1995.

La tradición institucionalista (formal y legalista) en la ciencia política tuvo un importante desarrollo y promoción a partir del estudio del Estado como estructura política de tipo formal legal que encarna el poder político. De manera que paralelo al estudio del Estado como estructura de dominación y poder político institucionalizado, se producen algunos estudios y propuestas a nivel de parlamento, partidos e iglesia.

En la tradición del viejo institucionalismo, se da por sentado que la ley produce la estructura, es decir, que el enfoque es eminentemente normativo, y luego se produce el funcionamiento de dicha estructura(s), por lo que los individuos aparecen supeditados tanto a la ley como a la norma (Estado de Derecho).

A través de un análisis formal-legal, los enfoques principales de esta teoría son: el holista, el historicista y el análisis normativo. El primero compara sistemas completos (por ejemplo constituciones), y no instituciones individuales como podrían ser las legislaturas de dos países diferentes, es decir que utiliza como conceptos principales la inclusión y la complejidad, dejando fuera en todo momento el factor o los factores individuales.'

En tanto el análisis historicista, hace énfasis en los acontecimientos históricos que producen a las sociedades, y al igual que en el holismo, se reduce la importancia de los factores individuales al comportamiento de las élites políticas, mientras que en su análisis normativo, se establece que el objetivo de la ciencia política es la búsqueda del "buen gobierno", y existe una Indisolubilidad entre hecho y valor.

Algo salta a la vista en las primeras formulaciones (las de los viejos institucionalistas) y es el hecho de que la mayoría de las propuestas tienen un marcado carácter normativo, descriptivo y terminan perfilándose como meras yuxtaposiciones, a diferencia de las propuestas neoinstitucionalistas en las que se producen explicaciones más sistemáticas alrededor de los actores, los procedimientos, la racionalidad, los costos de transacción y los fines que se pretenden alcanzar.

## ***2. Del viejo institucionalismo al nuevo institucionalismo***

No hay que olvidar que dentro del institucionalismo y posteriormente en el neoinstitucionalismo no sólo se le concede particular importancia a las instituciones y estructuras, sino también a las reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que integran en conjunto al sistema político y que tienen una influencia en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y, en general, en su papel de producción y reproducción de la sociedad (Peters, 2003). El institucionalismo clásico o tradicional fue un enfoque formal y legal en buena medida por la influencia del derecho y la propia filosofía política, que en la mayoría de las veces se agotaba en el estudio de los regímenes políticos y las constituciones. Se observa por la influencia positivista y idealista un cierto "deber ser" con lo cual muchas de las propuestas se desfasan en algún momento de la realidad.

Buena parte del desarrollo del institucionalismo tuvo sus máximos exponentes en la ciencia política británica. Para David Apter, "el institucionalismo fue el enfoque más o menos exclusivo en la política

comparada, hasta, y también bastante después de la Segunda Guerra Mundial. Su énfasis original se situaba en la ley y la constitución, sobre cómo evolucionaron en sus diferentes formas el Estado; la soberanía las jurisdicciones, y los instrumentos legales y legislativos".

Por oposición, el nuevo institucionalismo rompe con esa tradición idealista y se plantea propuestas más reales. R. A. W. Rhodes llega a señalar de manera acertada que el nuevo institucionalismo "es un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más autónomo a las instituciones... En fin, el nuevo institucionalismo es producto del encuentro entre la historia con la teoría de las organizaciones".<sup>5</sup>

Además, el nuevo institucionalismo lleva implícito una metodología institucional descriptiva, que en los años noventa se proyecta como enfoque apoyándose en la política comparada. De allí que buena parte de los trabajos producidos tienden a establecer "necesaria e implícitamente" comparaciones ya sea a nivel de gobiernos, partidos y sistemas de partidos, parlamentos, entre otros.

El neoinstitucionalismo **según March** y Olsen "debe ser abordado y visto como una propuesta y búsqueda **de ideas alternativas** que simplifiquen las sutilezas del saber empírico de un modo **teóricamente útil**".

El neoinstitucionalismo, paralelo a concebir un papel más autónomo de las instituciones políticas, no niega al mismo tiempo la importancia y el rol llevado a cabo por los actores individuales, el Estado, incluso los procesos sociopolíticos de socialización, participación y afines.

<sup>5</sup> Rhodes, R "El institucionalismo" en David Marsh y Gerry Stoker. Teorías y Métodos de la Ciencia Política, (pp. 53-67), Alianza, Madrid, 1997.

No hay que perder de vista que el contexto es fundamental; la influencia que tiene social, económica, cultural y políticamente sobre nuestras conductas y sobre el individuo como tal. Asimismo, el papel y los roles de las instituciones políticas son fundamentales a la hora de explicar la estabilidad, el cambio o incluso la inestabilidad de un determinado sistema político y de la propia política, respectivamente.

Cabe señalar que dentro del neoinstitucionalismo una cuestión que ha demandado atención esta referida al cambio institucional partiendo de que este último delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico. Además, dentro del proceso de cambio institucional, según Paul DiMaggio tendríamos o incluiríamos a cuatro momentos o etapas a saber:

- a) *La formación institucional*
- b) *El desarrollo institucional*
- c) *La desinstitucionalización*
- d) *La reinstitucionalización.*<sup>o</sup>

Peter Berger concibe dentro de un enfoque neoinstitucional que "las instituciones proporcionan maneras de actuar por medio de **las cuales es** modelada y obligada a marchar la conducta humana, en canales que la sociedad considera los más convenientes" (Berger, 2000).

En ese mismo orden de ideas. Douglas North señala que "las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana" (North, 1993, p. 13).

DiMaggio, Paul J. y Powell, Walter. Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo en Jepperson Ronald. (Com p.) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional". pp. 191-215. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Las instituciones conforman no sólo la base de cualquier sistema político sino, además, es "innegable que afectan el desempeño de la economía, reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria y constituyen una guía para la interacción humana" (North, 1993).

Las instituciones, en un sentido amplio, son las reglas, normas y costumbres de operación del sistema; son al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintos componentes del sistema.

El neoinstitucionalismo logra combinar el estudio con la democracia, la cultura política, el comportamiento político, los partidos políticos y demás, y su significado y papel para el Estado y los ciudadanos, respectivamente.

Asimismo, el neoinstitucionalismo destaca en primer lugar, como es natural, la importancia de las instituciones partiendo de que conforman el cemento de la sociedad; en segundo lugar, el neoinstitucionalismo busca combinar las teorías económicas y de las instituciones para analizar las interacciones sistémicas entre ambas; en tercer lugar, pretende romper y trascender los límites más estrechos de los modelos tradicionales.

El neoinstitucionalismo presupone ser un enfoque sumamente dinámico (flexible) en el estudio de las instituciones, de cambio institucional y de las diversas dinámicas que influyen en las instituciones y en los individuos, respectivamente. Se parte de la premisa de que las instituciones son

una creación humana, por tanto evolucionan y son alteradas por los seres humanos. El que una institución sea estable no implica que acuse cambios. Siendo así, el cambio institucional es de gran importancia para el análisis institucional.

Asimismo, no hay que olvidar que el resurgir del interés por estudiar las instituciones obedece y es la consecuencia de los diversos cambios y transformaciones experimentados en el seno de la sociedad, en el funcionamiento del Estado (cada vez más complejo y diferenciado). Además, la mayoría de los principales agentes en los sistemas políticos y económicos modernos son organizaciones formales, procedimientos, instituciones legales, prácticas institucionalizadas y demás que, ciertamente, tienen un papel dominante en la vida contemporánea y en la propia constitución de la sociedad.

Las instituciones articulan y desarticulan, estructuran y desestructuran, integran y desintegran, promueven y restringen nuestras conductas, nuestras reglas, códigos, tradiciones. La metodología institucionalista tiene un carácter institucional descriptivo; formal-legal e histórico-comparativo, utiliza técnicas del historiador y del jurista, del sociólogo e intenta explicar la relación que se establecen entre las diversas estructuras y la democracia, entre los individuos, el Estado y la sociedad. R. W. Rhodes señala que "la ciencia política, como ciencia, como disciplina y como profesión debe reconocer su germen institucionalista o correr el riesgo de perder su sentido o caer en la trivialidad" (Rhodes, 1997, p. 53-67).

## **2.1 Neoinstitucionalismo sociológico**

Este conforma dentro del moderno enfoque institucional una perspectiva que parte, al igual que las otras (neoinstitucionalismo económico-normativo-politológico) en destacar la centralidad y el papel de las instituciones en la conformación de la vida política, la producción y reproducción de la sociedad, y demás.

En este sentido, el neoinstitucionalismo sociológico hará hincapié en el proceso de socialización, pues es a partir de este último, que los ciudadanos conforman sus patrones, valores y marcos de referencia.

Tendríamos que la acción y el desempeño de los individuos no sería sino el conformado por el entorno cultural y social, y la propia acción de las instituciones principales marcos de referencia de los ciudadanos. De esta manera, normas, valores, hábitos, roles, conforman categorías centrales en el neoinstitucionalismo sociológico.

Señala de manera oportuna André Noel Roth que "la vertiente sociológica del neoinstitucionalismo se inserta en una renovación de las orientaciones y conclusiones de la sociología de las organizaciones, pues contrariamente a ésta, la sociología neoinstitucional postula que la mayoría de las formas y procedimientos pueden ser entendidos como prácticas particulares de origen cultural parecidas a los mitos y ceremonias inventadas en numerosas sociedades. De esta forma, el análisis de las organizaciones integra el estudio de las variables culturales en la aprehensión de las condiciones de formación y funcionamiento de las organizaciones".<sup>7</sup>

Ruth. D. y Wilson, E Estudio Comparativo de la Política, Fondo de Cultura Económica. México, 1983.

March y Olsen insisten en que en el nuevo institucionalismo sociológico se destacan los elementos cognitivos en la relación entre individuos e institución y concibe a las instituciones; por ende, como marcos de referencia cultural que determinan el comportamiento de los individuos. Dentro de esta corriente sociológica del neoinstitucionalismo no habría cabida para ningún ejercicio racional; las prácticas institucionales son simplemente productos culturales y los individuos se apegan a ellas porque no pueden considerar otras alternativas de comportamiento que las prescritas por la cultura institucional en la que viven y han sido socializados (March y Olsen, 1997, p. 23-24).

En esta corriente, aparte de concebir y tener a las instituciones como grandes marcos de referencia cultural, conciben a un actor que no sólo se mueve en función sólo de racionalidad, que desde esta perspectiva es limitada, sino principalmente a través patrones de conducta, roles, agencias y procesos de socialización e interacción respectivamente que son gestados y mantenidos por las diversas agencias y reproducidos a lo largo de la historia.

Las instituciones y los procesos que se estructuran alrededor de ellas (socialización deliberación- participación) son antes que nada creación humana, las mismas tienen como fin no sólo servir de soporte social, sino además imponen roles, conductas, usos, costumbres, sancionan y premian, incentivan y castigan tanto al ciudadano como a los grupos respectivamente y, en fin, moldean y canalizan nuestras expectativas y preferencias sociales, políticas, económicas, culturales.'

Alrededor del planteamiento neoinstitucionalista sociológico, Paul DiMaggio y Walter Powell señalan categóricamente que "esta perspectiva destaca las formas en que se estructura la acción y se hace posible el orden mediante sistemas compartidos de reglas que a la vez limitan la tendencia y la capacidad de los actores para optimizar, y privilegian algunos grupos cuyos intereses son asegurados por las sanciones y recompensas prevalecientes" (DiMaggio y Powell, 1999, p. 45-46).

Siendo así, el neoinstitucionalismo sociológico dará mucha importancia al estudio del ambiente y de los entornos culturales, sociales y políticos a través de los cuales los distintos actores y agencias intervienen y se desempeñan, teniendo así relaciones muy cercanas y estrechas entre los individuos (ciudadanos) y las agencias (organizaciones) dentro de un determinado sistema social y político.

## **2.2 Neoinstitucionalismo económico**

Es una perspectiva dentro del neoinstitucionalismo. Se parte de la premisa según la cual se concibe a las instituciones "como conjuntos de reglas que son obedecidas debido a la amenaza de una posible sanción". De manera que desde esta posición, asumiríamos que los individuos se desempeñan como "seres racionales capaces de calcular si el beneficio de no obedecer las reglas es mayor o menor que la sanción, o cuál es la probabilidad -en caso de romper una regla- de ser descubiertos y sancionados" (March y Olsen, 1997, p. 23).

Dentro del neoinstitucionalismo económico, la estabilidad es el resultado de la obediencia al conjunto de reglas que norman la actividad económica; es decir, se puede dar un cambio pero de manera incremental. En general,

el cambio se produce a fin de ajustar las exigencias con determinadas instituciones, organizaciones y ciertas reglas de juego en función naturalmente de maximizar ganancias e intereses particulares.

En este sentido, Ricardo Uvalle señala que "en ningún caso lo privado es adverso al Estado, sino un universo diferenciado que reclama su derecho a la gestión de lo público para tener oportunidad de incidir en la distribución y el aprovechamiento de los recursos de la sociedad. Tampoco el Estado es contrario a lo privado, pues el progreso de él depende de la prosperidad privada, la cual se formaliza en las instituciones de la sociedad moderna. Lo privado, sin referencia al Estado, implica falta de reglas; en cambio, en relación con él, significa que las reglas escritas autorizan, sancionan e incentivan la conducta de los agentes sociales y económicos. El auge privado no depende de sí mismo; es producto de formas de cooperación dadas con la autoridad pública. Por tanto, la gestión emprendedora de lo privado es correlativa al modo en que se aprovechan las ventajas públicas, y tiende a fortalecerse cuando la relación sociedad-Estado se desarrolla en los espacios que garantizan la confianza institucional."

De manera tal que las instituciones dentro de esta vertiente del neoinstitucionalismo económico, no serían otra cosa que los grandes marcos y referencias a través de los cuales se desarrolla la economía, se reproducen las relaciones en función de intereses, preferencias, consumo y satisfacción. Siendo así, la racionalidad guiara las conductas y los propios procesos de producción y reproducción social, incluyendo el cambio institucional.

\* Uvalle Berrones, Ricardo- El Fortalecimiento de la Vida **Democrática** la nueva Relación de la Sociedad y el Estado . **Publicado** en la Revista dei GLAD Reforma y Democracia, No. 20, Caracas, Jun 2001.

El neoinstitucionalismo económico concede importancia y hace énfasis en los procesos de negociación y transacción gestados entre los diversos actores e instituciones, partiendo de la premisa según la cual los actores actúan y se desenvuelven de acuerdo con una racionalidad e información que los conduce a maximizar sus decisiones en función de unas utilidades y objetivos»<sup>0</sup>

Parafraseando a North, tendríamos que el neoinstitucionalismo económico fija su atención en el estudio de las instituciones como mecanismos desarrollados para reducir los costos de transacción implícitos en todo intercambio. De allí que las rutinas institucionales existen sobre todo para reducir los costos entre individuos y grupos con el objetivo central de aumentar la eficiencia en términos defines y ganancias"

Es decir, las instituciones son importantes como elementos fundamentales del contexto estratégico, dado que imponen una serie de restricciones al comportamiento basado en el interés personal, es decir, definen o restringen las estrategias que los actores políticos, sociales y económicos adoptan en la lucha y en los procesos por alcanzar sus objetivos.

Las organizaciones en si mismas funcionan a partir de rutinas que evitan tener que definir cada vez el comportamiento que hay que seguir frente a los problemas. La existencia de rutinas permite reducir los problemas de elección de estrategias y, por tanto, reducen la incertidumbre en la acción de la organización. Son organizaciones las empresas que pretenden alcanzar la maximización a partir de alguna ventaja comparativa en el

<sup>0</sup> Véase el capítulo 1 de Ayala Espino, Jose Fundamentos Institucionales del Mercado, Facultad de Economía, Universidad **Nacional** Autónoma de México, México, 2002.

<sup>1</sup> North, Douglas. Cambio Institucional y Desempeño Económico, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1993.

mercado, los partidos políticos que actúan en determinado régimen, el Congreso, las universidades, los aparatos burocráticos, entre otros."

No hay que olvidar que dentro del neoinstitucionalismo económico la calidad, el nivel, el desempeño y la eficiencia de las instituciones y de las transacciones son fundamentales. Estos mismos factores permiten explicar tanto la estabilidad como el cambio institucional, dado que las acciones y toma de decisiones están guiadas y estructuradas en función de maximizar intereses y metas.

Corresponde a esta vertiente del enfoque neoinstitucional que integra los presupuestos del análisis racional de (economía) y del análisis institucional aportado por la sociología en el estudio de la política. Se concede gran atención a los mecanismos a partir de los cuales individuos y organizaciones toman decisiones. Dicho enfoque, aparte de abordar el estudio de las instituciones tal cual como son y se desempeñan y no desde un plano normativo, revaloriza estudios referidos al liderazgo, los parlamentos, los gobiernos, el desempeño institucional, la burocracia.

Giddens señala que "este nuevo institucionalismo considera a la cultura como la generadora de las instituciones, pues supone que éstas conforman el conjunto de normas y tradiciones que tienen su origen en las rutinas organizacionales." Dicha perspectiva toma muy en cuenta la cuestión

Romero, J (1999) . "Estudio Introductorio" en PowellL Walter y Paul J Dimaggio (eomp) . El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. pp. 7-29. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica. México.

Maduerlo. L. Sociología política de la cultura. una introducción°. Centro de Investigaciones de Política Comparada, Mérida, Venezuela, 1999.

del cambio institucional como proceso que supone nuevos entramados, la presencia de nuevos actores políticos con nuevos costos de transacción, incluyendo nuevas rutinas, reglas de juego, en aras de mayor eficiencia y estabilidad, aunque muchas veces no ocurra y se consiga dicho fin. El problema o disyuntiva del cambio social estriba en que dentro del cambio institucional es más fácil iniciar el cambio que controlar sus resultados.

### **2.3 Neonstitucionalismo politológico**

En los estudios realizados por esta corriente, se retorna el papel desarrollado por el Estado como principal agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad. Asimismo, y paralelo a la importancia que tiene el Estado, están los partidos políticos, grupos económicos, ONG y el parlamento, como integradoras del orden y estabilidad de los sistema políticos.

Uno de los cambios importantes registrados hace poco es precisamente la exigencia de incorporar al análisis del comportamiento individual al estudio de las instituciones de sus lógicas de acción y de las redes de interacción que forman dentro de toda sociedad, admitiendo que éstas constituyen variables i ntervinientes de suma importancia que tienen incluso la capacidad de moldear y de intervenir en la fijación y transformación de las realidades.

Las diversas instituciones antes señaladas en el neoinstitucionalismo politológico son relevantes dado que aportan, como señala March y Olsen, elementos de orden. Tendríamos que dentro de las diversa instituciones "algunas de estas son agregativas e integrativas, las primeras agregan por medio de la negociación las preferencias divergentes de los ciudadanos.

Las segundas crean por medio del diálogo razonado, nuevas preferencias compartidas por todos los ciudadanos" (March y Olsen, 1997, p. 25).

Las funciones de agregación e integración son fundamentales en todo sistema político. Apoyándonos en March y Olsen (1997, p. 31) asumiríamos que "un proceso agregativo consiste en una negociación o regateo en el cual los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar **algunas de** sus preferencias a cambio de satisfacer otras. Por oposición tendríamos que un proceso integrativo es aquel en que los ciudadanos participan en una dinámica de creación de preferencias compartidas por todos".

Desde la perspectiva agregativa, la política se concibe como conflicto de intereses y subsecuente negociación entre ciudadanos a partir de una dotación inicial de recursos. Tendríamos que la actividad política es equivalente del mercado y la función de las instituciones políticas es facilitar los intercambios... En contraste asumiríamos, por otra parte, que para la perspectiva integrativa la actividad política es sinónimo de creación de valores y aspiraciones colectivas que permiten la cohesión de la sociedad (March y Olsen. 1997, p. 31).

Lo cierto del caso es que el ejercicio moderno de la democracia supone (dentro de la propuesta del neoinstitucionalismo politológico) de procesos de agregación de intereses y preferencias. Asimismo, requerimos procesos integrativos para crear unidad, orden y confianza en las instituciones, procesos, organizaciones y demás partes integrantes del sistema como **tal**.

### 3. Otros enfoques *neoinstitucionalistas*

Una vez revisados los principales conceptos de las teorías neoinstitucionalistas sociológica, económica y politológica, es conveniente revisar la reciente obra de B. Guy Peters, quien plantea la existencia de varios enfoques de la teoría institucional, que son aplicados en la actualidad por la ciencia política.

Este catálogo de enfoques, es en mi opinión, uno de los esfuerzos más importantes llevados a cabo hasta la fecha, para tratar de establecer una teoría general (o sus variantes) que permita la explicación de los fenómenos sociales, de manera tal que no haya lugar a dudas del papel que desempeñan las instituciones en todos los ámbitos.

Peters comienza por elaborar un marco estructural, a partir del cual se establecen similitudes entre los enfoques utilizados por los autores de las diferentes áreas de la investigación social. De este modo, identifica los siguientes enfoques institucionalistas, normativo (fundamentalmente el relativo a los estudios de March y Olsen), histórico, de la elección racional, empírico, sociológico, de las instituciones de representación de intereses e internacional.

A partir de esta clasificación, se detiene para analizar en cada uno de ellos como conciben los fenómenos: qué es una institución, la formación institucional, el cambio institucional, la relación entre la reacción individual y reacción institucional, el diseño institucional, y *por último* qué es lo que estos enfoques consideran como una buena institución.

Es evidente la preferencia que Peters da al institucionalismo normativo de March y Olsen, porque es en ese enfoque en donde se define con

mayor claridad lo que debemos entender por institución (normas, valores, procedimientos, comportamiento pautado -rutinas-).

De esta forma identifica las ventajas y desventajas en la utilización de estos enfoques, y su valor para explicar los fenómenos, o en este caso la naturaleza de las instituciones, o cómo estas influyen en el comportamiento de los individuos (su capacidad para constreñir la voluntad individual, a través de la transferencia de "la lógica de lo adecuado).

### **3.1 El enfoque neoinstitucional de la elección racional**

Es sumamente interesante la idea apartir del cual el nuevo institucionalismo es influido por la toma de las teorías conductistas y de la elección racional, que en cierta medida habían sustituido al institucionalismo tradicional, como el método más utilizado por los politólogos después de la segunda guerra mundial. Para enriquecer este nuevo institucionalismo, se hace una combinación de elementos tanto de la teoría institucional tradicional, como de la conductista y de la elección racional (ver cuadro 1), al incorporar a su análisis desde luego a las instituciones, pero al mismo tiempo coloca al comportamiento individual como un factor fundamental, para explicar los procesos institucionales. En otras palabras, cómo en el interior de una institución, los individuos buscan maximizar su beneficio personal (teoría de la elección racional), pero al mismo tiempo las instituciones ofrecen a sus participantes alternativas de decisión, o bien les transmiten sus valores, y en este caso los individuos estarán buscando el beneficio propio. pero siempre tomando en cuenta las normas y los valores que la institución establece (normas). o el comportamiento pautado (valores), que se dan a través de las rutinas creadas por la propia institución.

### **3.2 El neoinstitucionalismo histórico**

En esta variante del neoinstitucionalismo, es de suma relevancia el estudio de la formación institucional. Para Skocpol, King y Krasner "la idea básica es que las decisiones que se tomen al formar una institución o al iniciar la actividad de esta tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante a través del tiempo".

Esta idea, señala Peters, se puede definir como la dependencia del rumbo, esto es, que cuando una organización o una agencia gubernamental toman una decisión, la idea original perdurará a menos que se de una fuerza capaz de superar la inercia creada al ponerse en práctica el programa o la institución misma.

En este sentido, lo que este enfoque señala es que las instituciones o sus estructuras son difíciles de alterar, por lo que las posibilidades de cambio institucional se verán sumamente reducidas, o cuando menos desde este enfoque.

Al mismo tiempo se establece que las instituciones deben tener capacidad de adaptación a las circunstancias que se van generando a través del tiempo, o corren el riesgo de desaparecer.

### **3.3 El neoinstitucionalismo empírico**

Buena parte de los estudios empíricos sobre los tipos de régimen presidencial, se ocupa de su influencia sobre los niveles de estabilidad de los gobiernos, y establece que no obstante que estos han funcionado

adecuadamente en los países desarrollados (EE.UU. y Francia por ejemplo), en los países subdesarrollados existe el problema de no tener un mecanismo adecuado de modificación (sustitución) antes del período constitucional de mandato de un presidente cuando los resultados no son los esperados.

Es, por ese motivo, que los institucionalistas empíricos reconocen en el sistema parlamentario mayores ventajas, por la posibilidad de hacer cambios sobre la marcha.

Legislar es más sencillo en los regímenes parlamentarios que en los presidenciales, ya que en éstos es necesario negociar con las otras fuerzas políticas (en caso de no contar con mayoría), mientras que en los sistemas parlamentarios, el ejecutivo surge de la propia legislatura (del partido con mayoría) esto significa que el gobierno parlamentario no garantiza eficiencia, pero es más fácil lograrla.

La ventaja de este enfoque es que observa sistemas políticos concretos, y de esta observación realiza recomendaciones acerca de cuales son las formulas institucionales que mejores probabilidades de aplicación tienen, sobre todo para aquellos países en donde apenas inician procesos de transformación democrática, por lo que el énfasis que este tipo de institucionalismo se da en el diseño institucional, porque existe, según Peters, un claro interés por influir o asesorar a los responsables de la creación de instituciones en los países que se encuentran en las condiciones señaladas.

### **3.4 El neoinstitucionalismo sociológico**

Aunque había señalado algunas de las características principales del neoinstitucionalismo sociológico, es conveniente destacar una herramienta que Peters describe en su clasificación y que es la aplicación de modelos de ecología de población, donde se aplica una analogía con las poblaciones de origen biológico -este modelo señala que el sistema sólo brinda oportunidades a un número determinado de especies-, y en el sentido social o sociológico, la organización es sólo capaz de sustentar cierto número de estructuras.

En este enfoque se incorpora el estudio de arquetipos (Max Weber), es decir, tipos ideales de instituciones contra los que se pueden comparar las instituciones del mundo real, con el fin de hacer más sencillas dichas comparaciones.

Un aspecto interesante en esta teoría es cuando proporciona las diferencias entre organizaciones e instituciones al señalar que: "las organizaciones son estructuras que se forman para participar dentro del entorno institucional" (North).

#### ***Comparativo esquemático de los diferentes enfoques del neoinstitucionalismo***

A continuación se presenta una síntesis a manera de cuadros, de los principales conceptos, elaborados a partir del análisis que B. Guy Peters hace de los diferentes enfoques del neoinstitucionalismo, partiendo de las diferencias o características principales de los tres métodos de análisis utilizados en los últimos años (institucionalismo tradicional o clásico, teoría conductista y de la elección racional, y teoría neoinstitucional).

## Cuadro 1 . Métodos de análisis en la ciencia política

Viejo institucionalismo (Rígido)	Conductivismo y teoría de la elección racional (Flexible)	Nuevo institucionalismo (Combinación de los 2 primeros)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley produce la estructura.</li> <li>• Produce un funcionamiento</li> <li>• Los individuos aparecen supeditados en su conducta tanto a la <i>ley</i> como a la norma (<b>Estado de Derecho</b>).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Racionalismo.</li> <li>• Conducta individual y sus suma hace la conducta de la colectividad y U. condiciona la actividad de estado_</li> <li>• Autonomía Individual.</li> <li>• Principal enfoque: <b>La Teoría del Enfoque Racional (función de las motivaciones y calculos económicos individuales –Actores y grupos - maximizadores racionales de la utilidad).</b></li> <li>• Enfoque Individualista y sistémico.</li> <li>• Preocupación por la elaboración de una teoría general -</li> <li>• Uno de sus principales métodos es el funcional sino estructural</li> <li>• Separación de hecho valor- Los resultados son lo unico importante.</li> <li>• Define la vida política como función de otras características del Individuo.</li> <li>• Fenómeno Individual</li> <li>• Por la complejidad de los datos y Información es necesario para su interpretación. una gran preparación en matemáticas y estadística.</li> <li>• Metodológicamente el individuo es el foco de la investigación (como votante, partidario de una opinión, o como miembro de la elite politica).</li> <li>• Las colectividades no toman decisiones (las instituciones) son los individuos quienes las toman.</li> <li>• Negó la importancia de las instituciones formales e informales como factores para procesar las demandas de la sociedad (inputs) y para determinar los productos del gobierno(outputs)</li> <li>• Análisis unidireccional (la sociedad y la institución influyen a la política y a las instituciones políticas).</li> <li>• Las instituciones son meramente medios para sumar las preferencias de los individuos.</li> </ul>	<p>Debe ser complementario por ambas cosas_</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crítica al conductivismo por <i>carácter</i> contextualista, reduccionista utilitarista, funcionalista e instrumentalista.</li> <li>• Sostiene que la sociedad depende del Estado y las Leyes para definir su existencia, o bien ambas dependen entre sí. a través de <i>dependencia</i> orgánica de mutua <i>dependencia</i></li> <li>• La acción colectiva se convierte en el centro básico de su análisis.</li> <li>• Plantea la existencia de Instituciones formales y no formales -</li> <li>• Las instituciones para ser consideradas como tales. requieren de cierto grado de estabilidad en el tiempo.</li> <li>• Considera importante que en la <i>sociedad</i> existan restricciones formales e informales que afecten (regulen) la vida de los individuos.</li> <li>• Entre los miembros de las instituciones debe existir cierto sentido de valores compartidos.</li> <li>• El individuo es influenciado en sus decisiones por la institución a la que pertenece.</li> <li>• Causalidad bidireccional (las instituciones moldean el orden social y el económico y a la vez estas son influidas por estos dos factores).</li> <li>• Tipos de nuevo institucionalismo.</li> <li>• <b>Institucionalismo Normativo- institucionalismo de la Elección</b></li> <li>• <b>Racional.</b></li> </ul>
<p><b>Enfoque Formal-Legal</b></p> <p><b>Enfoques teóricos:</b></p> <p><b>Holista</b> Compara sistemas completos -no estructuras similares</p> <p>Conceptos principales oclusión y Complejidad de la fuera el factor Individual)</p> <p><b>Historicista</b> Énfasis en los acontecimientos históricos que producen alas sociedades. Reduce la .podar,,, de los factores individuales al comportamiento de las elites Políticas-</p> <p><b>Análisis Normativo El</b> objetivo de la Ciencia Politice la búsqueda del Buen Gobierno'. (Indisolubilidad entre hecho y valor).</p>		

## **Cuadro 2. El Institucionalismo de la elección racional y el histórico**

### **Institucionalismo de la Elección Racional**

- El político individual actúa con miras a maximizar el beneficio personal, pero sus opciones están restringidas porque este opera dentro del conjunto de reglas de una o más instituciones.
- A diferencia del enfoque normativo, aquí si aparecen **actores bien definidos**, y no solo un **conjunto de** reglamentaciones y normas
- Las instituciones aparecen como órganos canalizadores y constreñidores de los "egoístas intereses personales".
- Las instituciones son capaces de producir cierta predicibilidad y regularidad de resultados, que beneficia a todos los participantes así ( como esclarece la probable gama de decisiones que están a disposición de los actores sociales no directamente involucrados en el proceso de determinada organización
- Las instituciones en este enfoque son consideradas como conjuntos de motivaciones positivas (incentivos) y **negativas** (reglamentaciones) para los individuos con **el fin del bien personal** como fuente dinámica del comportamiento dentro de los modelos.
- En este enfoque del acatamiento a las reglas es de cálculo, mientras que en el normativo es más bien moral.
- Es cuestionables su capacidad (la de esta teoría) para predecir resultados. cuando quienes los definen son el conjunto **de decisiones racionales individuales, que aparecen solamente "influenciados "** por el marco institucional (las normas y los reglamentos).

### **Institucionalismo Histórico**

- Las decisiones que se toman al iniciar una institución o su actividad tendrán una influencia prolongada y dominante sobre las políticas en el futuro (Dependencia del Rumbo).
- En el campo de la Economía se establece la idea de que las instituciones económicas tienen efectos perdurables **sobre los** desarrollos hasta mucho tiempo después de la decisión inicial de crearlas (North)\_
  - Las instituciones (sus estructuras) son difíciles de alterar.
  - Una vez que los gobiernos crean su política inicial y toman sus decisiones Institucionales en determinadas áreas de políticas de gobierno, las normas creadas persisten, a menos que exista una fuerza capaz de superar la inercia creada al ponerse en práctica el programa (ejemplo en México. la Política Exterior).
  - Las Instituciones deben **tener** capacidad A. adapte en a las circunstancias que se van generando a través del tiempo, o corren el riesgo de desaparecer.
  - La Dependencia del Rumbo tiene más que ver con un curso de evolución que un acatamiento total de las normas iniciales.
  - En el institucionalismo histórico quizás lo más importante en el tema de la formación sea cuando se produce la creación (de las instituciones o de la institución) y bajo que circunstancias.
  - A diferencia **de otros enfoques de la teoría institucional**, el Institucionalismo Histórico prácticamente no analiza la influencia de las decisiones individuales, ya que da por sentado que estos al momento de incorporarse a la institución **aceptan de manera tácita** las restricciones **o reglas que la** institución impone.

### Cuadro 3. El Institucionalismo empírico y el sociológico

- Una definición dada por William Riker señala que las instituciones se p... mas que preferen las petrificadas que se han generado en elecciones anteriores
- Se da especial énfasis en las diferencias entre gobiernos presidenciales y gobiernos parlamentarios (y aún entre los diferentes tipos de estas últimos)
- Una parte de los estudios sobre los tipos de régimen presidencial, se ocupa de su influencia sobre los niveles de estabilidad de los gobiernos, y establece que no obstante que estos han funcionado adecuadamente en los países desarrollados (EEUU. y Francia ). en los países subdesarrollados existe el problema de no contar con un adecuado para hacer un cambio antes del periodo constitucional de mandato de un presidente cuando los resultados no son los esperados (o los prometidos. como es el caso de México).
- Legislar es rias sencillo en los regímenes parlamentarios que en los presidenciales, ya que en estos últimos es necesario negociar con las otras fuerzas políticas (en caso de n contar con mayor(, mientras que en los sisterrias parlamentarios. el ejecutivo surge de la propia legislatua (del parado con mayora) esto significa que el gobierno parlamentario ne garantiza eficiencia, pero es más lisa; lograrla. **conjunto de roles que los**
- Analiza también las diferencias entre regímenes parlareotarios (mayoritarios de coalición) los resultados que se han obtenido son pensarse que los primeros son mes eficientes, ya que se da por sentado que con la mayoría se tienen mayores posibilidades de establecer las políticas públicas, los sistemas de coalición no sólo son mas eficaces, sino que son también más representativos (Aren Lilphadf.
- En los sistemas presidenciales como el de EE. UU., se ha observado que el fenómeno de los llamados "gobiernos divididos en cierta medida es un problema para la gobernabilidad\_ pero David Mayhew sostiene que en los periodos en los que un mismo partido ha controlado ambas cámaras (se refieres EEUU), se han aprobado prácticamente el mismo numerosa leyes que durante los periodos de gobierno dividido (lo que niega en cierto sentido la parálisis gubernamental, que se ha tratado de argumentar en el caso de México).
- Actualmente se ha registrado un fenómeno que se observa tanto en los sistemas parlamentarios, c en los presidenciales, que señala tendencias m "presidencialistas" de los sistemas (las campañas poliLcas se centran cada vez mas en los candidatos a presidentes y primeros ministros, que en los partidos y sus plataformas políticas-el caso rrlás reciente es el de Tony Blair en el Reino Unido-).
- Las legislaturas se diferencian por la mayor o menor eficacia cori la que logran imponer a sus miembros un conjunto de valores comunes, y en el caso de los programas de gobierno ssostiene que en los países que existen n posibilidades de veto es mas difícil tomar decisiones eficaces que en sistemas mas simples.

#### Insitucionalismo Sociológico

En sociología, a diferencia de la economía la bibliografía sobre las Instituciones. ha eitt as cio ncllay ya que las organizaciones y las instituciones constituyen desde hace tiempo uno de sus principales temas de análisis.

- En esta teoría existe una aparente contusión para diferenciar con dlaridad ... de esa cuca ha de una di, una organización cuando de una Institucion\_

Desde hace mes de un siglo, i e las n la ciolrres como agcen cciadde las stituciones

- Las instituciones son el fondo adecu uos ocupan mas c la mdnay a cuadda amenrte. y la por parte de los individuos va a lo largo del tiempo. de modo que el grado de institucionalización es siempre diversa".

- Los modelos de organización están basados (en la mayoría de los casos) en la ecología de la población. Esto es que se aplica una analogía con las poblaciones de biológico -este modelo señaladgen el sistema solo brinda oportunidades a un numero determinado de especies-, y en el sentido social o sociológico, organización solo capaz de sustentar cieno numero de estructuras.

- Se incorpora el estudio de arquetipos, es decir tipos ideales de instituciones contra los que se pueden compara las instituciones del mundo real, con el fin de hacer mas sencillas dichas comparaciones

### **Institucionalismo Empírico**

- Las políticas deben ser diseñadas para ser lo suficientemente fuertes como para soportar las modificaciones y aún así realizar las funciones para las que fueran diseñadas.
- El diseño Institucional es de suma importancia en este enfoque, ya que existen claras tentativas de utilizar la evidencia empírica tomada del pasado reciente para persuadir a los gobiernos (¿y a la sociedad?) en proceso de transformación democrática, de cuales serían los resultados probables de ciertas decisiones institucionales, y por lo tanto, de cuales deberían ser las que ellos deben tomar

### **Institucionalismo Sociológico**

En este enfoque se le da mucho más importancia al origen y las causas de la creación de las instituciones, que a sus efectos posteriores.

- Un aspecto interesante en esta teoría es cuando proporciona las diferencias entre organizaciones e instituciones: las organizaciones se forman para participar dentro del entorno institucional.

## **Cuadro 4. Institucionalismo de las organizaciones de representación de intereses e institucionalismo internacional**

### **Institucionalismo de las organizaciones de representación de intereses**

- Los partidos estructuras que forman parte del sistema de partidos, y esto es evidente si se utilizan los modelos de ecología de población, en los que se puede observar que si un partido con determinada ideología desaparece, otro partido con características Ideológicas similares seguramente ocupará su lugar.
- Para la tradición **anglosajona**, los grupos de interés son actores individuales, relativamente autónomos.
- Las estructuras "extraconstitucionales" que vinculan al estado con la sociedad, son instituciones (Jorran pp. 477-478).
- Los partidos cuando llegan al poder influyen en la sociedad, imbuyendo una lógica de lo adecuado (transmiten sus valores o su ideología).
- Los partidos fascistas y comunistas tratan de influir en sus miembros a través de la transmisión de aspectos Ideológicos, mientras que los de comité motivan a sus miembros con la posibilidad de obtener cargos gubernamentales o de representación.
- Anteriormente en el caso de los partidos comunistas, estos trataban de controlar todos los aspectos de la vida de sus miembros, utilizando lo que se denominaba "centralismo democrático".
- Para los partidos de Comité, es más importante contar con una fuerte base popular, que con estructuras centralizadas, o que centralicen todos los aspectos de la vida social de sus miembros.
- Los valores de los partidos se mantienen con mayor facilidad en los periodos en los cuales se discuten temas familiares a la sociedad, que cuando se presentan discusiones en torno a temas desconocidos o inesperados.

### **Institucionalismo internacional**

- En política Internacional en apariencia los actores se orientan según el interés nacional, antes que por valores más colectivos (los de la comunidad internacional).
- El comportamiento de las naciones y de sus estructuras, sin embargo está acotado, si no completamente. por normas y valores internacionales (el uso del espacio aéreo, y el acceso al mar y sus recursos, por ejemplo).
- La existencia de acuerdos internacionales o multilaterales. y de instituciones internacionales, como la OMC, el FMI y el Banco Mundial, moldean en cierta forma las políticas de los estados, y en consecuencia a sus instituciones.
- Peters, estaría considerando a la Doctrina Estrada, como una institución, ya que esta es reconocida por los estados nacionales, si bien, no tanto por estar de acuerdo con a no intervencion en asuntos de otros países. sino más bien con el fin de evitar una intervención de otro estado en suelo propio.

### Institucionalismo de las organizaciones de representación de intereses

Las leyes electorales influyen de manera decisiva en el sistema de partidos. Hasta una modificación a la ley electoral, para que el sistema pueda cambiar por completo, y en consecuencia también cambiara la estructura de los partidos.

- Giovanni Sartori, identifica 3 tipos de sistemas de partidos: 1) bipartidistas, 2) multipartidistas limitados y 3) multipartidistas extremos. En el caso del segundo grupo Sartori establece que en este sistema habrá 2 tipos de partido (de izquierda y de derecha) casi canino en el caso del primer grupo.
- En relación a las instituciones de representación de intereses, se aprecia que algunos países europeos existen comisiones asesoras del gobierno (por ejemplo en el Reino Unido). En la Unión Europea, las organizaciones de intereses, a través de sus representantes, ejercen una influencia directa en la toma de decisiones de las autoridades. En este caso, las demandas individuales de los ciudadanos se canalizan a través de sus representantes en las organizaciones de intereses, que a su vez las presentan a las autoridades. En tanto que una "red" se define como un conjunto de relaciones entre las organizaciones de intereses y las autoridades. Desde las primeras: la red de ONG'S de derechos humanos y de las segundas: la Unión Nacional de Trabajadores).
- Es necesario establecer una diferencia entre los conceptos de "red" y "grupo": ya que en esta última se refieren a los valores normativos que son respetados por los actores. En tanto que una "red" se define como un conjunto de relaciones entre las organizaciones de intereses y las autoridades. Desde las primeras: la red de ONG'S de derechos humanos y de las segundas: la Unión Nacional de Trabajadores).

### Institucionalismo internacional

- Los analistas de las Relaciones Internacionales hacen una distinción de la teoría del Regimen, como una variante del Institucionalismo basada en el poder, el interés y en el conocimiento. Y si a los Regimenes se les define como instituciones basadas en los valores e interpretaciones compartidas (comportamiento pautado), estaríamos hablando de algo muy parecido al Institucionalismo Normativo de Mahoney y Olsen.
- En este caso una definición de institución (régimen) proporcionada por Stephen Krasner, es que un régimen es "un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones. Implícitos o explícitos, en los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las Relaciones Internacionales (Krasner, Stephen. 'International Regimes'. Cornell University Press. Nueva York, 1983).

### ***Conclusión***

El pensamiento institucional como se ha podido observar, destaca el papel desempeñado por las estructuras institucionales en la formación, de elementos ordenadores de las conductas, de la convivencia y de las diversas interacciones entre los individuos, la sociedad y el estado, respectivamente.

El neoinstitucionalismo en sus más diversos enfoques parte de la premisa que las instituciones son fundamentales en la estructuración de la política y en la estabilidad y certeza que otorgan a la interacción también de la política.

Las instituciones, asimismo, son una variable y, además, una forma de penetrar en la explicación política. Pero no son la explicación política. A partir del análisis institucional, pueden incorporarse dinámicamente otras variables en busca de una explicación más integradora.

Lo cierto es que en esta época se observa una tendencia a devolver el valor que desde hace mucho tiempo habían tenido las instituciones como actores fundamentales de las diversas dinámicas experimentadas. Para finalizar, hay que agregar que, sin duda, las oportunidades que ofrece la teoría neoinstitucional, no sólo deben concentrarse en su utilización exclusivamente como herramienta de explicación de la realidad social, sino que debe ser utilizada cada vez con mayor intensidad para resolver, los problemas de diseño y cambio institucional.

### ***Bibliografía***

Ayala Espino. José. Fundamentos Institucionales del Mercado, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002.

Castiglioni, Rossana. "Institucionalismo Política: Nuevas y Viejas Tradiciones" Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, [http://www.iigov.org/dhial/?p=10\\_07](http://www.iigov.org/dhial/?p=10_07)

DiMaggio, Paul J. y Powell, Walter. "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo" en Jepperson, Ronald (Comp.). El nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional, pp. 193-215, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Giddens, A. La constitución de la sociedad, Editorial Armorrortu, Buenos Aires. 1996.

Hay, C. "Estructura y actuación (Agency)" en David Marsh y Gerry Stocker" *Teoría y métodos de la ciencia, Política*, Alianza, Madrid, 1997.

Instituto Internacional de Gobernabilidad. Proyecto PNUD "Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina" Douglass C. North: La Teoría Económica Neo-institucionalista y el Desarrollo Latinoamericano. Barcelona, 1998.

Lechner, N. "Las transformaciones de la política", Revista Mexicana de Sociología, (N° 1), UNAM, 1998.

Madueño, L. "Sociología Política de la Cultura. Una introducción", Centro de Investigaciones de Política Comparada, Mérida, Venezuela, 1999.

Morán, M. y Benedicto, J. La Cultura Política de los Españoles. Un Ensayo de Reinterpretación. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1995.

North, D. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

Peters, B. Guy, El Nuevo Institucionalismo, Edit. Gedisa, Madrid, 2003.

"De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia". Núm. 24. Caracas, Oct. 2002.

Rhodes, R. "El Institucionalismo" en David Marsh y Gerry Stoker, en Teorías y Métodos de la Ciencia Política, (p. 53-67), Alianza, Madrid, 1997.

Roth, D. y Wilson, E. "Estudio Comparativo de la Política", Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

Uvalle Berrones Ricardo "El Fortalecimiento de la Vida Democrática: la nueva Relación de la Sociedad y el Estado", publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, Núm. 20. Caracas, Jun, 2001.



**La NGP  
¿propuesta  
de un control político  
renovado?**

**Matías G. Durán Duintanar\***

**Abstract**

*El artículo analiza la propuesta, formalista, pulcra, técnica y valorativa de la Nueva Gestión Pública con base en la lógica del mercado, pero sin considerar ésta, que en el juego del poder, intervienen instituciones del régimen político como el ejecutivo, el legislativo y la burocracia gubernamental que son imprescindibles para comprender la toma de decisiones y la movilización de los recursos públicos en contextos tensos y estables. También se destaca que la propuesta de la NGP responde a axiomas que dejan a un lado los conflictos de interés, las negociaciones, los procesos de decisión y la contienda que se da en las arenas del poder para influir en el destino último de las políticas públicas.*

Palabras clave: *burocracia, control, mercado, nueva gestión pública, principal.*

*The article analyzes the formalist, pulcra, technical and valorative proposal of the New Public Management with base in the logic of the market, out without considering this one, that in the game of the power, take part institutions of the political regime like the executive, legislativa and the governmental bureaucracy that are essential te includelunderstand the decision making and the mobilization of the resources public in tense and stable contexts. Also one stands out that the proposal of the NGP responds te axioms that leave te a sida the interest conflicts, the negotiations, the decision processes and the fight that occurs in sands of the power te influence in the last destiny of the public policies.*

Candidato a Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas, por el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas.

**Key words:** *bureaucracy, control, market, new public management, main.*

### ***Introducción***

La Nueva Gestión Pública (NGP) se ha presentado durante las dos últimas décadas e inclusive con anterioridad, como una propuesta revolucionaria por la forma como los gobiernos utilizan la administración pública. Esta nueva forma del quehacer público-administrativo ha encontrado campo fértil en países que han llevado procesos de reforma radical, como es el caso de Nueva Zelanda; o en otros con una implementación más mensurada, pero con cambios notables, como Noruega.

Las causas que han llevado a los diferentes gobiernos a experimentar estos cambios son principalmente, la búsqueda constante para eficientar el actuar gubernamental; lograr maximizar los presupuestos disponibles y mejorar la calidad en los procesos con la idea de obtener mejores resultados. El estudio de los resultados y consecuencias apenas comienza a realizarse, ya que los países que las están llevando a cabo se encuentran en procesos de reforma enfrentando las dificultades propias de la implementación.

Se puede observar de manera general, que las propuestas de la NGP se han aceptado como paquetes o recetas viables para ser aplicadas en todos los países. En gran medida se debe a su carácter innovador en los procesos, lo que ha hecho que se convierta en una especie de moda que los países quieren adoptar. Sin embargo, estudios de mayor profundidad revelan que existen ciertas características de la NGP que hay que observar, estudiar y tomar en cuenta al momento de implementar las reformas que propone.

Los instrumentos de la NGP postulan arreglos eficientes y enfatizan la autonomía y delegación de responsabilidades a las agencias gubernamentales por parte del legislativo y el ejecutivo. De manera general, se presenta como una visión libre de dificultades y problemas de relación.

Este artículo sostiene que en la propuesta de la NGP se presenta un problema de sobre intervención del legislativo sobre la burocracia, que supone una limitante para la eficiencia en el actuar de la misma. Me refiero concretamente al problema del *micromanagement* (Arellano, 2003); las causas que lo motivan son diversas y parecen estar fuera del estudio de la NGP. Aceptar la existencia de estas limitantes, permite comprender que las recetas que se proponen no tienen aplicación universal y que problemas como el planteado, obligan a dirigir nuestra atención a las estructuras político-institucionales de cada país. Comprender el desarrollo y naturaleza de estas estructuras, ayudará a conocer de mejor manera, las formas en que se implementan estos instrumentos, con sus límites y alcances.

Lo que se pretende en este texto, es demostrar la existencia del problema del *micromanagement* al analizar su propuesta teórica; principalmente se estudiarán los fundamentos económicos de la NGP y sus instrumentos; se detallarán los resultados que las contradicciones teórico e instrumentales arrojan. Demostrar la existencia práctica del problema, está fuera del alcance del trabajo y por eso, se omite detallar casos prácticos del problema. A partir del problema del *micromanagement*, en otra sección se analiza la posibilidad de tener un déficit democrático como consecuencia del aislamiento que la NGP otorga a los políticos, debido a su parte corporativista.

Para arribar al punto central del artículo, se analizará el carácter económico de la NGP y algunos de sus instrumentos para posteriormente, pasar al estudio del micromanagement; en otra sección se analizan las implicaciones y el peligro en el sistema; finalmente, se ofrecen algunas conclusiones, destacando la importancia de las instituciones y sus posibilidades de cambio.

## **1. La nueva gestión pública y el micromanagement**

### **a) Fundamentos de la NGP**

La propuesta de la NGP es fundamentalmente económica en el sentido que compara el aparato público con el mercado e intenta que las organizaciones públicas se comporten de manera semejante a las privadas. Teniendo esto en cuenta y considerando la eficiencia (por lo menos a primera vista) junto con la honestidad y autonomía de los actores dentro del sistema político, la NGP ha propuesto los cuasi-mercados, la rendición de cuentas, los presupuestos por resultados como instrumentos que reorientarán los procesos gubernamentales en camino a la eficiencia.

La NGP tiene como base la teoría de juegos y el *rational choice*. Se presenta un individuo que es egoísta, calculador y oportunista. Un elemento que complementa estas características y que es esencial para entender el fundamento económico de la NGP es la asimetría de la información. Debido a estas características, la acción colectiva se enfrenta a ciertos límites. Resulta totalmente racional para los individuos, esconder sus objetivos y actuar de modo oportunista si es necesario. Específicamente, la acción colectiva se enfrenta al problema conocido como el "polizón" y se presenta por la existencia y la provisión de bienes colectivos. El

gobierno esta encargado de proveer este tipo de bienes y aún dentro de la administración pública, las agencias tratan con ellos.

Estos elementos ya se habían planteado con anterioridad, principalmente el Nuevo Institucionalismo Económico ponía a discusión estas ideas. Williamson (1975) plantea que en un régimen de mercado, las posibilidades de que se capture el sistema se reducen debido a que nadie controla la información. Los arreglos de mercado son eficientes (en el sentido paretiano) ya que los individuos no conocen y no tienen el poder para tomar determinadas acciones u obligar a otros actuar de cierta forma que convenga a los intereses individuales. Por tanto, los individuos están dispuestos a hacer arreglos que les permitan ciertos intercambios, mediante un cálculo de los costos y beneficios que se obtendrán siempre sobre las posibilidades que las instituciones les provean.

Las quejas y críticas hacia el actuar gubernamental hicieron que se cuestionaran sus métodos y procedimientos administrativos. En general, se podía apreciar que la administración pública no era eficiente, pues no existían los incentivos para lograr que los funcionarios públicos buscarán eficientar su labor. Es cuando empiezan a permear las ideas privadas y de negocios en el sector público. Esta visión no se puede calificar de innovadora; ya Wilson (1887) había mencionado que la administración pública era una cuestión de negocios. Es decir, la NGP regresa al planteamiento de separar la política y la administración.

Se puede entonces decir que tratar la administración pública como una cuestión de negocios, conlleva entender a los funcionarios públicos como *managers* en una lógica eficientista. Barzelay (2003) comenta que estos argumentos suponen que los ejecutivos de alto nivel podrán identificar los objetivos convenientes y que los administradores operativos están

en posición de cumplir esos objetivos de manera eficiente y efectiva. Sin embargo, cuando se plantea regresar el gobierno a los ciudadanos y destacar la rendición de cuentas entre otras cosas, lo que se pretende es reducir el control por parte de los actores políticos y atender a la ciudadanía.

Los actores del sistema político se comportan como los individuos -egoístas, interesados, calculadores. Debido a esto, es que la NGP traslada la lógica de mercado al sistema público, pues busca que bajo este mecanismo, el legislativo, el ejecutivo y las burocracias, se enfrenten a una competencia mediante incentivos económicos. Es entonces cuando se proponen instrumentos como los cuasi-mercados (Le Grand, 1991), presupuestos por resultados, rendición de cuentas, delegación de responsabilidades, burocracias profesionales (argumento técnico) motivadas por sistemas meritocráticos como el servicio civil.

Lo importante a destacar en toda esta propuesta, no son los instrumentos per se, sino las condiciones necesarias para que se desarrollen las acciones acordes a estos instrumentos, es decir, los incentivos para actuar. En este sentido, Niskanen (1971) explica lo que llama *tipos generales de prescripciones* y son: desde la burocracia, en la provisión de bienes públicos y cambios en las instituciones públicas y sus procesos. En la primera de ellas la propuesta de competencia de mercado encuentra su justificación, pues se plantea la competencia entre las agencias y la descentralización con el objetivo de generar una distribución más equitativa de los bienes públicos. La segunda se refiere a los cambios en los incentivos. Este punto es importante porque si las reglas modifican la estructura de incentivos (Ostrom, 1986), la NGP pretende crear incentivos económicos que orienten la acción e intereses de los funcionarios y en general de la burocracia hacia los intereses colectivos.

La justificación de la propuesta instrumental de la NGP se encuentra en lo arriba detallado y de manera puntual podemos señalar algunas de las propuestas concretas mencionadas por Hood (1991): profesionales en la administración, evaluación del desempeño, control por resultados, desagregación de agencias públicas, competencia de mercado, técnicas de gestión privadas y disciplina en el uso de los recursos públicos. Por eso es que algunos autores mencionan que el énfasis de la NGP, está en tratar con valores y normas económicas, aún cuando no se conozca mucho de las consecuencias en otras consideraciones y sus efectos (Christensen y Laegreid, 2001).

#### **b) El *micromanagement***

Esta sección tiene por objetivo analizar y explicar el problema del micromanagement. Se detallan sus características generales y se explica algunas de las formas como se ha presentado el problema. El *micromanagement* se puede encontrar ya sea bajo la óptica de la Administración Científica, la Administración Pública Progresiva o la Gestión Pública; sin embargo, este apartado hace énfasis del problema dentro de los supuestos de la NGP. Al final lo que se pretende demostrar, es que las propuestas y fundamentos económicos de esta corriente, no logran eliminar el problema, aún cuando existen supuestos de autonomía, arreglos de libre mercado o importancia en los resultados.

Diferentes estudios han demostrado que la burocracia debe ser entendida como un actor más del sistema político que buscará actuar de manera egoísta y racional para cumplir sus intereses (Arellano, 2003), independientemente de los objetivos que le hayan sido definidos por la

legislatura. La burocracia no sólo es influida por los procesos políticos, sino que participa en ellos. Algunos destacan las ventajas que tienen las agencias sobre la legislatura, ya sea porque conocen las demandas de los representantes o porque, bajo enfoques como el de la NGP, no necesitan presentar una lista de sus costos, es decir, sólo debe cumplir con lo que ha prometido (Bendor, 1990).

Sin embargo, existe un problema que siempre se ha presentado y que emerge independientemente de las "modas" administrativas que los gobiernos portan. A pesar que existen ciertas ventajas de la burocracia sobre la legislatura, muchas otras existen en el sentido contrario. Algunos han calificado al congreso como el "arquitecto" de la burocracia por los diversos poderes que tiene sobre ella. La manera en que el congreso controla a la burocracia, varía de acuerdo a las tareas de las agencias y ambientes políticos existentes; estas determinan el control que el congreso tendrá sobre las burocracias.<sup>1</sup> De manera general se puede decir que los instrumentos que tienen las legislaturas son, la legislación, las asignaciones, las audiencias, las investigaciones y los "consejos amigables" (Wilson, 1989).

Cuales sean los instrumentos que tienen los representantes, el control del congreso se puede dar en tres diferentes formas:

- (1) El congreso controla las actividades día-a-día de las agencias. El congreso es el "principal" y la agencia es el "agente".

<sup>1</sup> Una ejemplificación detallada del control del congreso sobre algunas agencias respecto a estas variables, se encuentra en Wilson, 1989.

- (2) El congreso tiene la habilidad e inclinación de intervenir cuando percibe que alguna agencia esta "pecando" de omisión o comisión.
- (3) El congreso crea y mantiene las condiciones estructurales en las cuales la agencia opera. (Wilson, 1989).

Así por ejemplo, el congreso puede definir el numero de funcionarios requeridos dentro de una agencia, pero no puede determinar quienes serán los que ocupen esos cargos, a excepción que se trate de puestos que requieran ser ratificados por el senado. Puede definir los montos de los recursos que se destinarán, pero no puede definir la manera como se gastarán. Algunas de estas acciones parecerían ir en contra del control sobre la burocracia. Sin embargo, existe una razón en el trasfondo para actuar de este modo. La búsqueda constante de parte de los legisladores para reelegirse, los motiva a manipular a las burocracias para promover sus deseos de reelección.

Por tanto, se puede decir que el problema del *micromanagement* ha cambiado en sus formas. Por ejemplo, el control ha pasado de ejercer favores a funcionarios, a la creación de reglas detalladas, de sistemas muy acotados y rígidos que han resultado en organizaciones burocráticas que no pueden funcionar de manera eficiente. Esto no quiere decir que la búsqueda de favores no se haya erradicado totalmente como una manera de controlar a la burocracia. Significa que esta, al ser parte del juego político, tiende a calcular las oportunidades que tienen frente a otros actores para poder asegurar sus intereses o por lo menos acercarse a ellos.

La burocracia no puede verse como un "agente" que responde a un "principal", sino que responde a varios. Ackerman menciona que la burocracia busca mediante una misión política, el apoyo de diferentes actores que tienen que ver con el financiamiento de la misma burocracia (Arellano, 2003). Tomando en cuenta esto, pasemos a analizar las implicaciones de este problema bajo la perspectiva de la NGP.

### **c) El *micromanagement* en la NGP**

En la sección anterior, se planteó de manera general el problema del *micromanagement*. Esta sección pretende identificar la existencia del mismo problema en la NGP, tomando como base los fundamentos económicos ya descritos. Es lógico pensar que la manera como aparece, es diferente y se debe a los instrumentos y reformas que obliga la NGP a implementar. En general, se encuentra cierta incongruencia de la NGP respecto a esta problemática, pues por un lado, parece dar por hecho que su planteamiento supera el problema, pero por otro, al hacer un análisis más detallado, es posible encontrarlo en diferentes formas.

Algunos autores (Christensen y Laegreid, 2001; Hood, 1991) mencionan la existencia de tensiones que surgen debido al carácter híbrido de la NGP. Componentes como la '...administración profesional, control por personas que tienen 'libertad para administrar'; normas explícitas de rendimiento y un mayor énfasis en su control; competencia, contratación ...' (Christensen y Laegreid, 2001) resaltan la necesidad de dar autonomía de acción para cumplir con objetivos, pero también reflejan la necesidad de normar y orientar las acciones mediante la definición de los resultados deseables y la rendición de cuentas.

Dos características se pueden identificar en la NGP: el *contractualismo* y las tendencias *gerencialistas*. El *micromanagement* aparece como consecuencia de la primera característica mencionada, debido a que el contractualismo es reflejo de las teorías económicas, del rational choice o de la teoría del agente-principal, la atención recae en la primacía que debe tener el gobierno representativo sobre la burocracia. Las tendencias gerencialistas estarían orientadas en sentido contrario: la primacía del managerialism sobre la burocracia (Chistensen y Laegreid, 2001).

¿Sería lógico pensar que buscar mayor flexibilidad, autonomía y poder discrecional motivaría a incrementar un control jerárquico más rígido? ¿No supone la NGP una separación de la política y la administración, y por ende mayor independencia? *Prima facie* se podría contestar de manera afirmativa a estos cuestionamientos. Sin embargo, las guías propuestas por la NGP son complementarias entre ellas. Es decir, por un lado se procura que las agencias tengan libertad para lograr los objetivos (presupuesto por resultados), pero por otro, al promover la competencia entre las agencias se obliga al establecimiento de contratos entre compradores y proveedores de servicios, entre las legislaturas y las agencias. La propuesta de la NGP no ha erradicado los "...intereses y controles políticos, ha incrustado otros nuevos o reinventados" (Arellano, 2003).

Se puede analizar el poder y control que adquiere el legislativo sobre la burocracia y viceversa. Para efectos de este ensayo, se analiza la relación en el primer sentido. ¿Qué mecanismos tienen los representantes para mantener su control sobre la burocracia? El modificar la evaluación y presupuestar por resultados en vez de priorizar los procesos, ¿no supera este problema? ¿Acaso los contratos no suponen reglas claras y autónomas entre estos actores?.

La idea de controlar a través de contratos, no puede ser en el fondo incorrecta y mucho menos puede ser irracional. Las democracias suponen la decisión de la mayoría, por eso existen los representantes quienes plantean los intereses de la ciudadanía en general. Bajo esta óptica, emergen los debates y las divergencias en las opiniones y decisiones que se deben tomar; de hecho, es condición necesaria de la democracia. En cambio, si nos abstraemos de otros factores para analizar la relación de la legislatura y de la burocracia, se puede argumentar la existencia y la necesidad del control sobre la burocracia, por lo menos en cierto nivel. Por un lado, si el legislativo y/o ejecutivo imponen de manera rígida las metas, procedimientos y objetivos, estaríamos ante un autoritarismo con rostro democrático. Por otro lado, si se libera y se relaja la discrecionalidad para definir los objetivos y el rumbo a seguir por parte de la burocracia, se estaría en el riesgo de que los objetivos del estado y los particulares de cada agencia, sean divergentes y presionen para que la democracia se transforme en una anarquía.

Se puede entonces plantear que existe la necesidad de controlar a las burocracias y que la NGP lo reconoce. Ya se han analizado algunas características del control de los representantes a las burocracias, el reto está en lograr que ese control no resulte excesivo e inclusive nocivo como para que afecte la eficiencia de las agencias. Mayor flexibilidad, mercados de competencia, presupuestos por resultados, autonomía, son mecanismos que requieren control, el cual básicamente se puede obtener mediante el establecimiento de contratos (Christensen y Laegreid, 2001). La evaluación de las agencias ha cambiado de enfoque al pasar la atención de los procesos a los resultados; la manera en que se destinan los presupuestos ha seguido una lógica similar. Niskanen (1971) señala que estos son cambios en los incentivos y que algunas de los problemas

que enfrentan son la dificultad para medir o cuantificar los resultados. Independientemente de las dificultades que se presenten, algo que se podría argumentar, es que estos cambios de enfoque dan mayor libertad a las agencias para actuar.

Sin embargo, la realidad es que el control sobre la burocracia no disminuye, sino que es potenciado. El control no es por procesos, sino que ahora es por resultados. La definición de los resultados y objetivos que deben cumplir las agencias tiene un origen político y no técnico (Arellano, 2003). Este argumento muestra que en el fondo, el legislativo continúa manteniendo el control, pero ahora de una manera más sutil y eficaz. La base del control del legislativo sobre la burocracia, es entonces el cambio de enfoque: todos los instrumentos propuestos y las reformas de la NGP están en función de los resultados.

Se puede plantear de la siguiente forma. Las agencias burocráticas necesitan recursos para funcionar. Como ya se había mencionado, los presupuestos por resultados otorgan recursos siempre y cuando se cumplan con los objetivos y resultados esperados, los cuales no son en definición técnica sino política; ahí está el control.

La competencia dentro de la administración pública está muy relacionada con el punto anterior. La lógica de mercado lo que pretende es hacer las actividades de las agencias más eficientes y en la medida que lo sean, se les otorgará mayores recursos. El control se presenta de manera severa y condicionada a los resultados. En cuanto al servicio civil sucede algo similar. Se trata de un sistema meritocrático que pretende volver las acciones de los funcionarios públicos eficientes. Es decir, promueve cambios en las actitudes encaminadas a los resultados. ¿Cuáles son los

criterios y quién los define?. La respuesta es: los legisladores a través de reglas de procedimientos de organización interna referentes a las agencias y que están orientados a los resultados definidos. En la rendición de cuentas se observa de manera clara el objetivo de control. Pero me parece que este mecanismo involucra no sólo los resultados como variable para evaluar las actuaciones, sino que también cuestiona los procedimientos usados. Los procesos utilizados y las decisiones hechas, se comparan de acuerdo a su viabilidad para cumplir los resultados dados.

Estos mecanismos se logran específicamente mediante el establecimiento de contratos. Existen diferentes tipos de ellos, pero el objetivo que tienen es debilitar la burocracia y fortalecer el liderazgo político (Christensen y Laegrid, 2001).

Nos enfrentamos a un problema dual: la relación entre legislativo y burocracia es de intercambio y financiamiento a cambio de servicios (Bendor, 1990). Evidentemente, estos intercambios traen consigo un conflicto de intereses. La interacción tiene que ver con los incentivos creados por un conjunto de reglas (Ostrom, 1986) o instituciones (Knott y Miller, 1987). Las instituciones tienen que ver con lo que es valorado de determinada forma por los individuos. La manera de reducir los conflictos entre los actores es lograr cambios en los incentivos, cambios institucionales.

La tarea no es fácil pues implica cambiar valores que son aceptados por los actores del sistema y las organizaciones. Definir qué es lo que se debe cambiar en el sector público resulta ambiguo, más aún, saber qué es lo que se ha cambiado es más complicado (Moore, 1995). El tema está más allá del objetivo de este trabajo; sin embargo, no es suficiente

impulsar cambios como por ejemplo ver a los ciudadanos como clientes (Barzelay, 1998). Querer aceptar que la competencia entre organizaciones públicas, las ideas del *managerialism* y en general las propuestas que la NGP pregona desplazan la influencia política. es negar la importancia de los sistemas político-administrativos y de su juego institucional (Arellano, 2003).

## ***II. Pérdida de control político y el déficit democrático***

En este trabajo se ha analizado la existencia de una sobre intervención de la burocracia por parte del legislativo dentro del marco teórico de la NGP; concretamente el problema del *micromanagement*. De manera general, el argumento es que el problema surge debido a que los políticos continúan controlando a las burocracias, aún cuando las reformas al estilo NGP dan por hecho la inexistencia y solución de dicho control. Si se sigue este argumento, el siguiente paso iría en el sentido de apartar a los políticos del proceso de definición de objetivos, roles y evaluaciones para las agencias gubernamentales Pero, ¿cuáles serían los efectos y consecuencias de esto? ¿sería adecuada la solución? y en caso que lo fuera. ¿sería posible aplicarla?; estas medidas, ¿fortalecerían o por el contrario debilitarían los sistemas democráticos?.

Una de las afirmaciones de la NGP es que mediante sus instrumentos e incentivos, reduce el control e influencia de los políticos en las formas en que la administración pública actúa. La demostración de la existencia del *micromanagement*, derrumba dicho supuesto o por lo menos lo pone en duda. Sin embargo, para efectos del análisis en esta sección, se asume como correcto el supuesto, pues se argumenta que aislar a los políticos y

motivar una mayor autonomía, puede traer problemas para la democracia. Significa en lo concreto, enfrentarnos a un problema de déficit democrático (Pollit, 1998) que distorsione la esencia del sistema mismo. Para explicar lo anterior, detallaré la manera como la NGP le otorga fuerza al supuesto mediante las ideas del corporativismo. Básicamente, retomaré las ideas ya tratadas por Christensen y Laegreid (2001).

Como se ha remarcado, las reformas estilo NGP se han llevado a cabo en los países con democracias consolidadas. Este punto es muy importante para el tema del control político. Si se piensa dejar fuera a los políticos aunque sea de manera parcial, se estaría actuando en contra de la democracia. Mientras estemos analizando estados democráticos, no podemos esperar tener un sistema sin políticos electos (Christensen y Laegreid, 2001); por el contrario, se debe esperar una influencia constante en el actuar del sistema. Sin embargo, estas ideas parecen quedar fuera de lo propuesto por la NGP.

Una de las fuentes que influye a la NGP y hace olvidar el continuo poder de los políticos, es la línea del corporativismo. ¿Cómo es que se introduce el corporativismo en la NGP?. En el presente trabajo se ha hecho constante anotación, de que la NGP se refiere a un proceso de reforma administrativa. Una reforma impacta en el comportamiento político-administrativo y por tanto, en la distribución del poder político. Esta es la parte que interesa para el análisis. Los efectos que se observan en los procesos de reforma son influenciados por dimensiones externas e internas. La dimensión externa se refiere a una teoría institucional en ciencia política y al ambiente que a su vez es dividido en aspectos técnicos e institucionales. Por el contrario, las dimensiones internas, se refieren básicamente al termino de *polity*, el cual a través de diferentes elementos, mantiene una influencia en el comportamiento político (Christensen y Laegreid, 2001).

Una característica de las propuestas de la NGP ha sido un cambio de enfoque de los procesos a los resultados. Esto implica obtener resultados esperados que puedan medirse: de esta forma, la aplicación del modelo de mercado entre las agencias es viable. Sin embargo, se puede observar un problema en las agencias que tienen objetivos no comerciales, que tienen resultados de difícil medición. La NGP propone el uso de contratos para el cumplimiento de objetivos políticos y por ende, el pago y contratos de estos objetivos. Se puede decir, bajo lo descrito con anterioridad, que el corporativismo cambia el contenido del control político por objetivos más comerciales y por tanto, pagables (Christensen y Laegreid, 2001).

De acuerdo a lo planteado. ¿cómo es que la NGP genera un desplazamiento de los políticos y reduce la influencia de su control?. Los esquemas anteriores a la NGP. planteaban un control político fuerte y poca autonomía organizacional. Sin embargo, bajo este esquema, seguían existiendo los problemas de monitoreo en la producción de resultados y en los procesos. Los esquemas que se han adoptado bajo las tendencias de la NGP, han modificado esta relación. En algunos países como Nueva Zelanda, las decisiones tomadas por las agencias no corresponden únicamente al ministro, sino que las decisiones son adoptadas por un consejo que define los objetivos y sólo le comunica de estos al parlamento. Es en este punto, donde se puede observar una reducción del espacio para la intervención política y por el contrario, crece la resistencia al control político a través del crecimiento comercial (Christensen y Laegreid, 2001).

Con base en lo anterior, se puede afirmar que existe una pérdida de influencia ministerial o de los funcionarios de las secretarías. Esto se debe a que bajo la NGP los funcionarios que están al frente de las agencias, dejan de definir de manera personal los objetivos y sólo participan como un "accionista" de la agencia con derechos, pero no con poder

de decisión concentrado. La pérdida de influencia de los funcionarios encargados de las agencias gubernamentales, trae consecuencias para el poder político y esto será diferente según el sistema democrático, ya sea parlamentario o presidencial. Para los sistemas parlamentarios y debido a las características propias de formación de gobierno, el efecto directo es una pérdida de la influencia del parlamento (Christensen y Laegreid, 2001).

Por el contrario, en los sistemas presidenciales el efecto es el surgimiento de conflicto entre los servidores al frente de las agencias y el legislativo. Esto se debe a que existe la posibilidad que el ejecutivo y la mayoría en el congreso no compartan el mismo partido. Se da pues, un juego político, dado que por motivos de estrategia; tanto los legisladores, como los funcionarios, estarán demostrando la inadecuada actuación para el cumplimiento de los objetivos establecidos. Descrito lo anterior, ¿cuáles son las consecuencias de una reducción de la influencia y del control político?

La primera se refiere a una reducción de la responsabilidad política de los funcionarios. Esto a su vez, trae un problema para los funcionarios; por un lado, deben de rendir cuentas (*accountability*) y por otro, no pueden ser culpados (Christensen, T. y P. Laegreid, 2001) ya que si ahora los secretarios o ministros no deciden los objetivos, sí pueden ser llamados a rendir cuentas sobre el logro de los resultados obtenidos, pero no por la responsabilidad política en la definición de objetivos. La segunda consecuencia está unida a la primera y es que debido a ésta, la necesidad de monitoreo aumenta. La tercera consecuencia es la que se refiere a un déficit democrático y se puede explicar de la siguiente manera. Los ministros o secretarios no representan cargos de elección, es decir, no representan a la sociedad de manera directa. Si la NGP supone que los objetivos de las agencias gubernamentales son definidos en un sistema

de "consejo" y con una reducción del poder de los políticos, además de actuar bajo una lógica de mercado o corporativa. se puede decir que los objetivos y decisiones estarán en función de un comportamiento financiero favorable, el cual, no necesariamente puede ser congruente con las necesidades de la población en general.

Aislar a los políticos bajo estas ideas, va en contra de las bases democráticas, pues como ya se menciona, las reformas de la NGP se están desarrollando dentro de Estados democráticos. En general, se puede decir que los resultados de implementar reformas tipo NGP, son ambiguos y tienden a generar problemas que no son considerados, como son las consecuencias para los sistemas y la creación de un déficit democrático.

### ***Conclusiones***

En este trabajo se han analizado algunos de los problemas que genera la NGP. Concretamente se ha estudiado como tema central el *micromanagement* y a partir de este se ha analizado también el problema de tener un déficit democrático. En referencia a lo expuesto se pueden observar dos problemas con la propuesta de la NGP El primero se refiere a que la NGP supone que logra controlar y solucionar problemas, pero que cuando se realiza un análisis a detalle, se observa claramente que no logra superarlos. El *micromanagerent* responde a este primer punto. El segundo hace referencia a que aún suponiendo que la NGP resuelve el problema anterior. termina por generar otro tipo de problemas que van en dirección opuesta a los sistemas políticos en que se desarrolla. Este segundo punto se refiere concretamente a la generación de un déficit democrático.

El estudio de estos mecanismos y su influencia es importante. Estudios comparados pueden ayudar a entender y conocer algunas de las consecuencias que se presentan. Sin embargo, cada país es particular y debe enfrentar sus propios retos. Lo que debe ser fundamental, es el estudio de las instituciones existentes para lograr cambiar las estructuras e incentivos: instituciones que representan la particularidad de cada sistema político y que se han creado, desarrollado y modificado a través de la historia.

Intentar encajar las propuestas de la NGP sin tomar en consideración las particularidades y los efectos político-institucionales, no sólo limitarán la orientación de las reformas deseadas, sino que las pondrán fuera de control. No es suficiente comprender las implicaciones superficiales, es necesario ir a fondo en el análisis y entender problemas complejos entre los actores políticos, pues es evidente que de estas relaciones depende la implementación adecuada de las reformas.

Tomar en cuenta problemas como el *micromanagement* y tener en consideración la posibilidad de tener déficit democráticos, es de suma importancia sobre todo en países en que los sistemas de la democracia no están consolidados y que se encuentran en transición. Como demuestran diferentes estudios de caso, las reformas al estilo NGP se han llevado a cabo principalmente en países desarrollados y con democracias consolidadas (Australia, EUA). Los países como México, deben de ser cuidadosos al emprender estas reformas; suponer que los mecanismos tendrán resultados iguales a los observados en países como Nueva Zelanda, Noruega o Estados Unidos, sería de una lamentable ingenuidad.

## ***Bibliografía***

Arellano, D. (2003), "Nueva gestión pública y diseño político-institucional. Implicaciones para un país como México". Revista *IAPEM*, No. 54. Enero-Abril.

Barzelay, M. (2003), "La Nueva Gerencia Pública: invitación aun diálogo cosmopolita", Revista *Gestión y Política Pública*, Vol. XII, No. 2.

(1998). *Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la administración pública*, México, FCE.

Bendor, J. (1990), *Formal Models of Bureaucracy: a review*, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavski, *Public administration. The State of the Discipline*, Chantham, NJ: Chantham House Publishers.

Christensen, T. y Per Laegreld, (2001). *New Public Management, the transformation of ideas and practice*, Londres, Ashgate Publishing Limited.

**Dahi. R. (1947). "The Science of Public Administration: Three Problems", en *Public Administration Review*, (winter).**

Hood, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, No. 69, Spring.

Knott. J. y G. Miller (1987), *Reforming Bureaucracy, The Politics of Institutional Choice*, Prentice Hall.

Le Grand Julian (1991), "Quasi-markets and social policy", *The Economic Journal*, No. 101. september.

Mintzberg, H. (1989), *Mintzberg y la dirección*, Díaz de Santos, Madrid, España.

Mocre, M. (1995), *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, London, Harvard University Press.

Niskanen. W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago. Aldine, Atherton.

Ostrom, E. (1986). "An Agenda for the Study of Institutions", *Public Choice*. No. 48.

**Pollit, C. et. al. (1998), *Decentralizing Public Service Management*, Londres, MacMillan.**

Ramírez, J. y E. Ramírez (2002), "Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Bases Organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno", *DTAP*, No.106, CIDE.

Simon, H. (1947), *El comportamiento administrativo*, Buenos Aires, Edit. Aguilar.

Taylor, F. (1911), *Principios de Administración Científica*, México, Herrero Hermanos.

Williamson. O. (1975), *Mercados y Jerarquías: Análisis e Implicaciones Antitrust*, México, FCE.

Wilson, J. (1989), *Bureaucracy What government agencies do and why they do it*, USA, BasicBooks.

Wilson, W. (1887), *The Study of Administration*, en Mosher, F. 1981, *Basic literature of American Public Administration*, New York, H&M.



## **Retos del Estado frente a la globalización y la administración pública del nuevo siglo**

Jesús **Méndez Reyes**

### **Abstract**

*El ensayo pretende destacar en qué punto se encuentran la reforma del Estado y la administración pública a partir del proceso de globalización en estos últimos años. Los eventos violentos en Irak, Madrid y Nueva York, así como las eternas guerras en medio oriente han modificado significativamente el proceso de mundialización y con ello la posibilidad de plantear una reforma única de los Estados- Nación. La recomposición de hegemonías nos enfrenta a una faceta distinta de la que conocíamos apenas un par de décadas atrás, incluso diversa en países similares como los latinoamericanos. Se presentan algunos puntos de vista sobre México y su experiencia política, económica y administrativa en los últimos tres años, así como el estado minimalista y la necesidad de perfeccionar nuestras reformas a la luz de la administración pública en permanente modificación.*

*Palabras clave: administración pública, globalización, reforma del Estado, resultados México.*

*The essay tries to emphasize in that point is the Reform of the State and the Public Administration from the process of Globalization in the last years. The violent events at Iraq, Madrid and New York, as the eternal wars in the Middle Orient, have significantly modified the process of over-world process and with it the possibility of raising the unique reform of the States Nation. The resetting of Hegemony faces us a facet different from which knew us, as soon as two decades ago, even diverse in similar countries like Latin America ones. Some points of view appear on Mexico and its politic, administrativa and economic experience in the last three years. It reflects on Minimalist State and the necessity to perfect our reforms to the light of the public administration in permanent modification.*

**Candidato a Doctor por el Colegio de México. miembro del Sistema Nacional de Investigadores y Jefe de Control y Seguimiento en el Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.**

**Key words: public administration, globalization, reform State, Mexico results.**

## **1. *La otra cara de la mundialización***

El término globalización ha dejado de representar exclusivamente ventajas económicas en las sociedades insertas en ella. Eventos como el de Septiembre 19 de 2001 y el Marzo 11 del 2004, además del enfrentamiento entre el mundo occidental y el árabe musulmán han dejado al descubierto que lo global también supone fragilidad de los Estados-nación frente al terrorismo, inducido o ignoto, que se cierne en amplias partes del mundo.

El tema de la globalidad dejó de ser únicamente la movilidad de capitales, da paso al libre tránsito de las mercancías para vincularse con los "espacios virtuales" a través de la Internet. Los conflictos bélicos y el resquebrajamiento del orden de la post-guerra, empiezan a articular un engranaje diferente al concebido apenas dos décadas atrás. Las naciones que ingresaron a la economía globalizada han pretendido estadios cada vez más perfectibles en la tecnología, los medios de información, la rotación de capital y el aseguramiento de mano de obra al menor costo posible. Lo que han encontrado es también la mundialización de la violencia, la migración y el lento crecimiento económico que recuerda a la teoría de los largos ciclos depresivos del capitalismo.

Se ha caído en la idea que que el mercado y la liberación de fronteras no lo es todo, que el atraso, la pobreza y el estancamiento de la democracia también se pueden globalizar. En este aprendizaje, se constata que en el trayecto de la globalidad existen ganadores y perdedores, y que de una u otra manera, tiene elementos corrosivos sobre la soberanía y el territorio de los Estados (NEWELL. 2002:2). Si bien, durante la invasión a Irak surgió paradójicamente la postura maniquea de "desglobalizar" el planeta,

dividiendo al mundo en dos: los "amigos" que apoyaron la invasión, y "los enemigos" que se opusieron al exceso mediático y lo absurdo de la guerra. Al final los segundos tuvieron razón, empero, se ha ingresado a la dinámica de la violencia, del regreso a la frontera protegida y el control estricto sobre el tránsito de mercancías y personas.

El globo terráqueo dual que se vive ahora, no está dado por los hemisferios geográficos, sino por la preocupación conjunta de quién será la siguiente nación afectada por el terrorismo; la McDonaldisación de la sociedad (RITZER, 1993:54) ha pasado a un segundo término para discutir hasta cuándo las fronteras pueden continuar abiertas (KENNEDY, 1996:67) y qué medidas deben tomarse para evitar la pérdida de la identidad dentro de la mundialización (Huntington, 2004:1X).

La dinámica que se vive en el mundo a partir de entonces, ha generado en el entorno latinoamericano desconfianza creciente en el futuro común; ha circunscrito la viabilidad de la soberanía en los Estados autónomos a una incertidumbre globalizada, sobre qué o quiénes influyen en el orden mundial. A cada momento se pregunta si persistirán los desequilibrios político - económicos; si puede planificarse mirando el largo plazo o si la invasión no consensuada será el tópico de moda para "organizar al mundo".

No obstante, se ha descubierto que el gigante del norte se revela como una nación hegemónica pero vulnerable; como una potencia con todos los recursos materiales, aunque logísticamente impreparada para evitar colapsos y que, a pesar de su intervención, no se han podido resolver los diferendos en buena parte del mundo. Por el contrario, en la reciente invasión a Irak, el dictador local salió de escena; el Estado irakí se desmoronó, los jugosos proyectos económicos se armaron empero, la

armonía y el equilibrio pregonados, no han vuelto a la región, porque todos los días hay pérdidas humanas y materiales.

Una primera consecuencia de lo anterior, ha sido minar la confianza en un mundo unipolar, a pesar de los mecanismos de seguridad de la última generación. Esto implica el reconocimiento y la persistencia de dos bloques enfrentados desde siempre: la cultura occidental anglo-latina y la musulmana ortodoxa de oriente. Una segunda consecuencia ha sido el exacerbamiento de la población de aquel lado del planeta, la reorganización de los adeptos al antiguo régimen y la inseguridad en aquella parte del mundo. Esto también es la globalización en términos de destrucción y aniquilamiento.

En la estructura mundial del momento -después de la soberbia de los Estados Unidos frente a la ONU- los países latinoamericanos quedan nuevamente en el apéndice del planeta, "organizados" en dos grupos desde la óptica inglesa estadounidense: 1) los que apoyaron el rol policiaco de los Estados Unidos y sus aliados; 2) los que no apoyaron las medidas explícitamente, por convicción o por omisión.

En la última parte del mundo, las naciones africanas se quedaron en un rezago relativo, sin posibilidad de elección para superar sus propios límites a pesar de la globalización, la tecnología, las comunicaciones, las páginas web, aunque con los últimos datos económicos dados a conocer, se configura un desempeño mejor en cuanto tasas de crecimiento de PNB que en los países de América Latina. ¿Qué viene para el siglo XXI?, ¿La reformulación de las fronteras y de los patrones de decisión mundial?, ¿Los bloques económicos son posibles en un planeta que se divide y se fractura?, Además ¿Es factible debatir sobre el Estado, o lo que queda de él, en un escenario con tales características?.

## **2. ¿Nuevamente *la recomposición del Estado?***

En los inicios de la nueva centuria y bajo el escenario anterior, discutir sobre la recomposición del Estado sin un horizonte específico ni rumbo único y definido, pareciera ocioso. No obstante, es una buena oportunidad para señalar derroteros y conjugar experiencias que obliguen a sentar las bases de una nueva discusión, o al menos para entender que pasa en nuestro entorno que pueda explicar al Estado-nación contemporáneo. Además de explicar cómo los reajustes del Estado obligan a modificar la administración pública, que ha pasado por varios procesos en las últimas décadas:

- a) de *excesiva e ineficiente* a las *posturas* tecnocráticas;
- b) de *especializada y en permanente* reajuste, a una *burocracia profesionalizada*;
- c) *del servicio civil de carrera a la rendición de cuentas*;
- d) *de la transparencia de "caja de cristal", a los resultados permanentes y evaluables.*

Es necesario apuntar que, pese al achicamiento del Estado latinoamericano durante la década anterior, no puede dejar de reflexionarse en lo que suponen nuestras naciones en la globalidad contemporánea. La existencia del Estado, como lo concebimos y lo entendemos en este momento, obliga a repensarlo y replantearlo en sus nuevas facetas y reajustes. Lo que no puede seguir debatiéndose es cuánto seguir minimizándolo, es más re-entenderlo es re-armarlo y si esto supone crecimiento, fusión, reaparición o encauce de las agencias públicas e instituciones, es el momento de decidirlo.

Es innegable que las tres experiencias vividas por el Estado en el reciente devenir, no volverán a cobrar fuerza o a presentarse como se conoció antes a saber: a) un Estado liberal 'económicamente puro', como el del siglo XIX; b) un Estado paternalista populista, director de orquesta en los asuntos políticos y económicos como el de la posguerra; c) el Estado neoliberal minimalista de las últimas dos décadas del siglo precedente, que cada vez vislumbramos menos efectivo y que poco a poco se abandona.

En este tenor, los nuevos tiempos presentan tres ejercicios de recomposición del Estado nacional en el continente hispanoamericano:

- 1) El grandioso Brasil y la llegada del presidente Lula con su política social de mercado que requiere tiempo y eficacia; no olvidando los compromisos internacionales.
- 2) La Argentina herida por el hartazgo del neoliberalismo y la condena a la represión militar camina hacia la recomposición de la estructura económica donde el Estado vuelve a tener un papel importante, sin perder de vista el orden y el compromiso alcanzados.
- 3) La indescifrable República Mexicana con un Poder Ejecutivo debilitado por sus propios errores; una descomposición grave del Legislativo, un sistema de partidos altamente costoso para la sociedad sin resultados viables en el mediano plazo, y la amenaza de un populismo "a la Chávez" omnipresente y marrullero en el futuro inmediato.

Dadas esas posibilidades, la globalización y las políticas de ajuste tuvieron resultados diversos con sus propios tiempos y pautas, y aunque se continúa con la misma locomotora, el futuro no parece promisorio. Es evidente que el *Acuerdo* para las Américas permanecerá estancado hasta noviembre del próximo año, cuando se conozca quién ganará las elecciones en el poderoso vecino del norte; además de la imposibilidad

de evaluar los acuerdos comerciales intra-región, revivir el malogrado Plan Puebla-Panamá y plantear añejos pactos en el Cono Sur, el Mercado Centroamericano, el Bloque de los Países Andinos o rediseñar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

A las reformas de segunda generación, ya asumidas y experimentadas por nuestra región ¿seguirá una tercera oleada de reformas que aún desconocemos? ¿en qué deben consistir, si es que se necesitan? Al neoliberalismo ¿pueden seguir el neoestatismo y el neopopulismo? El resto de nuestros países están dejando abierta la puerta para repensar el Estado del siglo XXI, el rol del mercado absoluto y la conformación de bloques económicos más allá del modelo económico actual, pero sobre todo porque las agrupaciones comerciales pueden remitirnos a un neoproteccionismo mercantilista, que al menos en el sector agrícola del Mercado Común Europeo y los Estados Unidos son más que evidentes al momento de negociar, pactar o discutir los acuerdos.

En las postrimerías del siglo XX se creía en la ecuación mejor regulación y menor Estado igual a déficit presupuestales mínimos y mayor crecimiento del producto (PNB)\_ En este momento se constata que los planes de ajuste y las políticas económicas de choque dan como resultado: estancamiento económico, persistencia de las desigualdades materiales y humanas, beneficios para el consumidor pero castigando al productor nacional, aumento de la pobreza socializando a todos los sectores con pocas esperanzas de que la sociedad civil haga oír sus demandas en los parlamentos y las cámaras.

Cuando se reflexiona sobre los Estado latinoamericanos hacen su aparición el sufragio y la representación como el opuesto a la dictadura militar y al unipartidismos. Actualmente se tienen votantes confiados

y elecciones creíbles; se camina hacia la profesionalización de la clase política, hay pasos hacia la reelección sin riesgo de eternización, se incluye a indígenas, emigrantes, grupos socialmente desplazados, por género o preferencia, en las discusiones, y se hacen presentes las clases menos favorecidas en lo material.

Sin embargo, la democracia y la madurez de los procesos electorales en la región no han sido la panacea y reflejan muy poco el futuro como naciones; los valores democráticos se pulverizan frente a las carencias materiales y humanas de los ciudadanos con voz pero sin tierra, con carnet para votar pero sin servicios básicos, con representantes de género pero persistiendo el machismo y la homofobia.

Pareciera después de medio siglo de buscar la emancipación colonial, de solventar batallas intestinas para definir límites territoriales y experimentar cruentas dictaduras, explícitas y disfrazadas en la centuria anterior, el modelo democrático electoral del siglo XX no termina de cuajar en la cultura latinoamericana.

En la dinámica de la globalidad contemporánea ¿para qué sirve la democracia' en nuestros pueblos? ¿La libertad económica supone mejor camino político? ¿La pobreza se reduce con el sufragio libre? Se pueden enumerar uno a uno los casos del ejercicio electoral en América Latina -por lo menos desde 1980- y, al mismo tiempo, relacionarlos con los magros resultados que logramos en el corto plazo acompañados de apertura económica y política. (Altimir, 1995: 77-79; Prezworski, 2000:53).

Entendiendo por democracia un sistema de instituciones que orientan la organización de la sociedad, asegura condiciones de convivencia y aprovecha la multiplicidad y la pluralidad de la sociedad a favor del bien común

Sin menosprecio, ni juicio de valor alguno, traigamos como ejemplo a Guatemala y al Ecuador, a Perú y la Argentina, a Colombia y México en ese lapso de tiempo. Procesos similares, resultados similares, en tan solo dos generaciones. Algún ingrediente le faltó al ejercicio neoliberal democrático que no atinó a resarcir los estragos de la década perdida, de los efectos tequila-samba-tango, ni a rescatar la esperanza de las generaciones perdidas, como la "generación X ó los hijos de la crisis".

Hace diez años se esperaba que el tránsito a los referentes occidentales, de sufragio efectivo y democracia en su conjunto, beneficiarían a todos los campos de la vida. Se pensaba que tales valores caminarían de la mano con el cambio al paradigma económico neoliberal; no obstante, por la experiencia vivida en el último cuarto de siglo, parece que el crecimiento económico y la democracia efectiva están peleadas de manera permanente, al menos en buena parte de las naciones latinoamericanas.

Al final, el valor de los sistemas políticos, y la organización del Estado contemporáneo, se cimbran cuando los ancestrales conflictos y carencias de la sociedad no han sido resueltos; cuando a la pobreza hay que agregarle nuevos calificativos para caracterizarla o sumar deciles -si se pudiera- a los índices que mensuran el atraso de los pueblos latinoamericanos.

Si el Estado y sus instituciones no han resuelto las carencias sociales, los problemas económicos, la justa distribución de la riqueza, la generación de empleos, la disminución de la corrupción y el desarrollo de la persona humana en toda su extensión ¿para qué seguir abonando en favor de la democracia? No sugiero que sean mejores las dictaduras férreas o los regímenes perpetuos, mitificados en los partidos de Estado, pero

tampoco parece que los valores occidentales sean principios universales de recomposición del Estado, la economía y la sociedad.

### ***3. La administración pública del nuevo siglo***

Es en este ir y venir del mundo contemporáneo, los avances, los retrocesos y las contradicciones del Estado, se relacionan con el funcionamiento de las instituciones en cada nación, con las organizaciones y las agencias públicas y, en general, con el servicio público y la administración gubernamental.

La reforma del Estado en la década pasada implicaba modificar la administración pública de manera urgente; en estos momentos de reacomodo del mismo Estado, es importante la preocupación por adecuar la administración (Uvalle, 2003). No en vano una demanda fundamental de la reforma del Estado sigue siendo una administración pública eficiente y confiable (Paramio,2002:3), mecanismos transparentes de evaluación (Wiehen,2000:257), la rendición de cuentas de los funcionarios (Méndez,2003:145), así como la profesionalización de los servidores públicos en todas las áreas del organigrama gubernamental.

Bien se puede caer en una paradoja: la administración pública no avanza por la incertidumbre de lo que vendrá para el Estado, y ante la poca certidumbre sobre lo que sigue para el Estado, hace igual de incierto el devenir de la administración pública a futuro. El mejor momento para romper ese círculo vicioso es adelantándonos a lo que vendrá -aún sin estar seguros de lo que se trata-, con planteamientos para la administración pública adaptables, o en permanente ajuste a principios

[U

generales, independientemente de qué Estado es el que tendremos en estos años por venir.

Es posible con una agenda que remita a los estudiosos de la administración pública a evaluar las posibilidades de puntualizar los siguientes rubros:

- *La naturaleza de los problemas públicos.*
- *La búsqueda de equidad e igualdad en las soluciones comunes.*
- *Diferenciarla interdependencia e interrelación con la economía global.*
- *Aprovechar el know-how, experiencia y competencia de los recursos humanos en activo.*
- *Definir qué se quiere con la transparencia y la rendición de cuentas (accountability).*
- *Continuar con la innovación y la reingeniería de los procesos administrativos.*
- *Fortalecer la gerencia pública sin renunciar a la administración de las funciones básicas del Estado.*
- *Corregir y diseñar propuestas que modifiquen lo mínimo del edificio de la administración pública pero solidifiquen el andamiaje Estado-administración pública.*

A contrapelo de las añejas demandas de equidad y justicia en los países latinoamericanos, ahora la exigencia de legalidad -el famoso Estado de derecho-, la defensa de los derechos humanos -aún de los narcotraficantes y terroristas-, la regulación de los procesos económicos en competencia, y la accountability en los espacios gubernamentales de todos los días. Incluso una reforma al anquilosado sistema judicial que ha sido el menos impactado con las reformas económicas y electorales. En la mayoría de los países latinoamericanos este rubro ha sido el último peldaño de los ajustes y una de las explicaciones para enfrentar demandas por derechos fundamentales del hombre y la propiedad.

Hasta aquí estamos en un cruce doble que lleva hacia la solidificación de las instituciones políticas, sociales, económicas, tal como están en este momento, sin apresurar cambios ni buscar innovaciones forzadas. Y segundo, el camino que conduce a reconocer que la administración pública continua siendo importante en estos momentos -incluso con un Estado achicado- y que hay que abonar a favor de la sociedad y sus actores esforzándonos por adecuarla a los nuevos tiempos. En ambas posturas los académicos, los administradores, los *policy makers*, los políticos profesionales y la sociedad civil organizada tienen la obligación de decidir hacia dónde se corrige y desanda el sendero recorrido.

Si se elige el primer supuesto, se tendrá un Estado fuerte con instituciones sólidas y renovadas para esta centuria, aunque rígidas y con altos costos de adaptación; si optamos por el segundo camino, formaremos cuadros humanos adecuados y perfectibles a pesar de las agencias públicas y la burocracia tradicional.

Empero, si se puede transitar por sendas vías, se acumulará el fortalecimiento de la vida institucional del Estado. La construcción de una administración pública vigorosa será resultado no de la destrucción del neoliberalismo, sino de la madurez de los gobiernos contemporáneos, la innovación en los procesos públicos, la participación ciudadana y la sistematización de los procesos que orienten las mejores decisiones públicas.

Los distintos planes de choque o políticas de ajuste trajeron consigo la evidencia de la descomposición de añejas estructuras burocráticas, pero no siempre condujeron a la verdadera organización. La efectividad de la acción pública y la equidad e imparcialidad entre *el principal, el agente y el gorrón* quedaron rezagados. Incluso, entre las "víctimas visibles de la

**destrucción del Estado " estuvieron la regulación y la propia capacidad para formular políticas (CASTAGNINO, 2002:5).**

El proceso a la inversa, la construcción permanente del Estado, no necesariamente generará un resultado en el mismo sentido, pero sí una mejora en la administración pública que solidifique al Estado y sus instituciones, y que permita fortalecer todos los rubros del desempeño de aquella. Reestatizar o liberalizar, estabilizar o desarrollar, reformar o innovar, son lineamientos que están presentes en cualesquiera de las discusiones sobre el Estado y sus reformas.

No obstante, los extremos son contraproducentes en la medida en que se resuelve sólo una parte del problema dejando desprotegido el otro polo importante, la sociedad civil en su conjunto. Las soluciones de coyuntura que enfrentan el andamiaje de la burocracia con las demandas urgentes de la sociedad, no son las mejores; la experiencia del pasado de un paternalismo dominante y una inmóvil sociedad que todo lo espera no dieron resultado. En principio porque terminaron descartando a quienes se hallaban en el colofón de la locomotora e impelieron a los no beneficiados a buscar alternativas fuera del modelo social implantado.

¿Qué requiere la administración pública?. En primer lugar dejar claro los roles del Estado en la difícil movilidad del tiempo actual, ubicar sus capacidades, alcances y limitaciones que den respuesta a la sociedad, pero también que tengan la disposición para corregir. actualizar, flexibilizar o cambiar lo que no está funcionando, aun a costa de dejar a muchos operadores fuera de la administración pública. Este asunto no ha sido entendido por el sindicalismo y los grupos políticos manipulados desde los partidos o la burocracia media que no se ha preparado para el cambio.

En un segundo escalafón hay que definir explícitamente, una agenda de mediano y largo plazos para la administración pública, acorde con los lineamientos de una sociedad cambiante y en permanente transformación, pero cuya finalidad es siempre la misma, es decir, la vigencia del bien común, la atención a todos los actores de la sociedad y la respuesta expedita de sus demandas, aprovechando las ventajas tecnológicas.

De modo que a pesar de la resistencia al cambio, por parte de diversos actores de la sociedad, el Estado se modifica, revitaliza y oscila entre lo antiguo y lo moderno; se configura -como los discos duros en los ordenadores- y se adapta en el momentos complejos que viven. En otras palabras, la expresión filosófica "y sin embargo se mueve", no sólo es colofón del tránsito al modernismo en la historia, sino también un acicate para invitar al cambio a los administradores públicos y los operadores medios de la burocracia.

En el último Congreso del CLAD, efectuado en Panamá, se planteó que las particularidades de los pueblos latinoamericanos no se modifican con recetas homogéneas y medicamentos estándar, pero sí con lineamientos claros y precisos para ayudar a cada enfermo. Que la reforma del Estado no es el gran planteamiento teórico que sólo los avezados en teoría política comprenden, sino que es mucho más sencillo atender lo que está olvidado, terminar lo inconcluso, aceptar lo que funciona y modificar lo que tiene resultados magros.

Regresar a la aplicación de medidas ortodoxas -en cualquiera de sus sentidos- impuestas y no consensuadas, siempre será contraproducente; los cambios en el mundo deben de venir acompañados de pequeños y permanentes ajustes en la administración pública que se va ajustando junto con el Estado en nuevo milenio.

#### **4. De reformas y permanencias**

En los últimos veinte años, Mexico ha avanzado en la reforma política y económica acorde a los tiempos de la mundialización. El ejercicio del sufragio libre y las elecciones diáfanas son creíbles para la mayoría de la sociedad; son pocos los sectores que dudan sobre que el presidente actual y los representantes de las Cámaras alta y baja ganaron su curul en luchas democráticas. Sin embargo, buena parte de los ciudadanos manifiestan su inconformidad por la lentitud de los avances económicos, la falta de empleo, los rezagos en el sector rural, la incompatibilidad del libre mercado y la productividad en las manufacturas.

El dilema de apertura democrática acompañado de las libertades económicas versus autoritarismo político y crecimiento económico dirigido, están presentes con el adelantado proceso electoral de 2006. El ciclo económico que siguió a la profunda crisis de 1994 y 1995 -depresión económica, inflación, devaluación del peso mexicano en un 200 por ciento, una deuda pública *in crescendo*, salida de divisas, el colapso del sistema financiero privado, etcétera-, se recuperó al inicio de la centuria, pero los acontecimientos externos y la debilidad estructural de México han vuelto a eclipsar los avances políticos y el desempeño del sector exportador.

Con el cambio de milenio, en México surgió un nuevo gobierno de centro-derecha que entiende de manera errática los tiempos y la oportunidad de ajustar el cambio político a su favor. La economía nacional se vincula desde hace 100 años a la economía más grande del mundo que es la de Estados Unidos, la cual ingreso a la vorágine de la depresión mundial ocasionada por el ciclo histórico del capitalismo y por externalidades como el 19 de Septiembre y las secuelas de los últimos días. El resultado en el mediano plazo ha sido un alejamiento de la sociedad civil en todo

lo que se refiera al proceso electoral, la desconfianza en los partidos políticos y la impresión de que cualquier operador político tiene precio, sea de izquierda o centro.

La incertidumbre en el futuro inmediato de la población joven que representa el 47 por ciento de la población total del país, no se hace esperar. Las elecciones del 2003 fueron una llamada de atención a la clase gobernante, el estancamiento de las reformas estructurales, al deterioro en la relación de los poderes ejecutivo y legislativo durante los primeros meses de 2004 y el enrarecimiento del espectro electoral, hacen pensar que cualquier cambio en el ámbito de la administración pública va directo dificultará la implementación de la profesionalización del servicio público.

Se vuelve entonces al origen ¿qué es mejor, crecimiento económico bajo un régimen autoritario o democracia y reforma política sin desarrollo material? Entre las condiciones para lograr la estabilidad en todos los sentidos está el crecimiento del Producto Interno Bruto, el achicamiento de las disparidades entre los diferentes estratos de la sociedad y los niveles de desarrollo humano en permanente ascenso.

Los estudiosos de estos asuntos han afirmado que el concepto del desarrollo incluye salud, vivienda, trabajo, educación; además, salarios competitivos, acceso a los servicios públicos básicos, líneas telefónicas, bibliotecas, electricidad y hasta conexión a la Word Wide Web.

Bajo estos parámetros, la sociedad mexicana de inicio del milenio no cumple con los requerimientos para considerarse desarrollada, y tal vez ni en el primer bloque de los países "followers" o de avanzada hacia los patrones de la OCDE. A esto hay que agregar que las reformas estructurales

que requiere el país cada vez están más lejanas y se vislumbra un retorno a las concepciones anquilosadas de acendrado nacionalismo en el sector energético, y la exigencia de una tasa de ganancia cada vez mayor para la inversión privada, nacional y extranjera.

La resistencia al cambio por parte de la oposición política no se entiende desde el análisis económico serio; tal vez tenga una mejor lectura desde la interpretación política, pero al final, haber frenando las reformas al interior el país, retrasa cada vez más la reactivación del mercado nacional y la madurez de la sociedad organizada. A pesar de los numerosos acuerdos comerciales con diferentes países y bloques regionales, la dependencia del exterior se ha vuelto a sentir, así como la vuelta al Estado paternalista de mitad del siglo XX.

Existe en este momento una desestructuración del PAN y un retraimiento del electorado por esa bandera; no solo porque se le identifica como el partido en el poder sin grandes logros: también porque los personalismos propios de la política, y la nueva generación de aquellos desplaza a los hombres fuertes del otrora partido opositor. El PAN, en efecto, tiene presencia nacional, con mayor crédito y veracidad que los otros dos partidos de oposición PRI y PRD, pero con un trabajo menor entre las capas más desprotegidas del país; a veces no entiende cómo opera la política mexicana. Este escenario sirve la mesa para un futuro gobierno autoritario o uno populista que personifique las demandas insatisfechas de buena parte de la población que ha sufrido los estragos de tres años de estancamiento económico. Empero también aparece la sombra de los viejos políticos del PRI que están regresado por sus fueros, sin modificar un ápice su estructura y sus prácticas de antaño, con posibilidades reales de volver al poder en poco tiempo, ante la incapacidad de la administración

actual y la impaciencia de una sociedad que no puede esperar demasiado tiempo para que operen los cambios.

Sin embargo, no todo son nubarrones y pesadumbre en el país. Desde la óptica de la reforma del Estado y la conformación de una nueva administración pública se han dado pasos gigantes. En primer lugar se han hecho públicos los sueldos y salarios de los servidores públicos desde un jefe de departamento hasta el Presidente y los miembros de los Poderes Ejecutivo y Judicial. Se exigen declaraciones de patrimonio personal y familiar, antes, durante y después del encargo. La agencia encargada de controlar la función pública ha modificado su estructura y personal.

Además recientemente se publicaron la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, la Ley Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal y la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Se creó también una fiscalía especializada para investigar sobre los crímenes y desapariciones durante la Guerra Sucia en México (1958-1983), con un pálido resultado hasta el momento, pero se han abierto al público los expedientes de la policía secreta y los departamentos confidenciales que seguían los movimientos políticos y sociales desde 1919.

En algunas Secretarías de Estado empieza a operar la contratación de mandos medios a través de concurso universal, previa revisión curricular y experiencia en los puestos a los que se desea aspirar. Las agencias encargadas de frenar el narcotráfico han dado golpes efectivos al menos a dos de los cárteles más poderosos ligados con el traslado, dosificación, transformación y venta de enervantes. Los casos de corrupción se publican sin cortapisas en la prensa escrita y se actúa en consonancia, a pesar de los costos políticos entre la clase gobernante.

No es poco lo realizado. El Gobierno federal ha planteado la transformación de la administración pública con una dosificación de la estructura vertical y clientelar y la preocupación por generar indicadores de gestión para la toma de decisiones y la justificación de puestos en el sector público. Es innegable que efectúa de "arriba hacia abajo", es decir, de la administración pública central hacia los niveles estatal y municipal, cuando debería de hacerse simultáneamente. Tal vez la urgencia está en el nivel municipal que es donde la población sufre los estragos de un mal gobierno y potencia el malestar hacia el ámbito estatal y federal tan pronto lleguen los procesos electorales.

Un rubro que resulta interesante es la vuelta a los centros de estudios especializados cuestiones del Estado y de la administración pública, sean públicos o privados. A pesar del alto costo que los contribuyentes han pagado en los últimos años, la formación de verdaderos administradores públicos que entiendan el manejo de los asuntos gubernamentales que respondan a los aspectos técnicos, más que los políticos, vuelven a demandar estudios de licenciatura, diplomados, cursos de actualización, planes de posgrado con estancias presenciales o virtuales, y darán oxígeno a muchos centros que se vieron desplazados con la llegada de los tecnócratas de paso en las agencias y organismos públicos.

Así, la administración pública requiere de esfuerzos permanentes para hacer efectivo el trabajo público para construir verdaderas redes que faciliten la tramitología y convenzan al usuario consumidor de que lo que paga por impuestos y contribuciones, se le devuelve en servicios y bienes públicos, incluida una atención honesta, adecuada, expedita y eficiente.

Finalmente, la reforma del Estado y de la administración pública deben ir acompañadas de un seguimiento metodico de las acciones y resultados

que se obtienen permanentemente, así definir indicadores de gestión que evalúen el desempeño y permitan el análisis y la mejora del servicio público.

En algunas ocasiones el resultado será positivo y contundente, en otros casos habrá deficiencias y errores a eliminar. En cualquiera de los casos, la oportunidad para presentar horizontes mejores a nuestros ciudadanos, la manera de construir un Estado eficiente, eficaz y perfectible, y también el modo de compartir experiencias que enriquezcan nuestro conocimiento de lo que nos falta por alcanzar.

### ***Bibliografía***

Castgnino, Ernesto S. (2002), "Reformas del Estado y políticas públicas en el área social: ¿contraposición o convergencia? en: *CLAD*, VII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 octubre, p. 5.

Kennedy David M. (1996), "Can We Still Afford to Be a Nation of Immigrants?" en: *The Atlantic Monthly*, 278, November, pp. 52-68.

Méndez Reyes. Jesús (2003), "La responsabilización (accountability) y la transparencia en la administración pública" en: *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, núm. 55, mayo-agosto 2003. pp. 137-156.

Newell. Peter (1992), *Globalisation and the future state*, England, Institute of Development Studies, Working Paper 141, p. 2.

Paramio, Ludolfo (2002) "Reforma del Estado y desconfianza política" en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 24, octubre, 11 p.

Przeworski, Adam, (2000), *Democracy and development political institutions and material well-being in the world, 1950-1990*, Cambridge Cambridge University.

Ritzer, G. (1993), *The McDonalizacion of Society*, California: Fine Forge Press.

Uvalle Berrones, Ricardo (2003), *La responsabilidad política o institucional de la Administración Pública*, México, IAPEM.

**Wiehen, Michael H. (2000), "Ciudadanos contra la corrupción: un llamada a la rendición de cuentas de los gobiernos" en: Las reglas *del juego cambiaron: la lucha contra el soborno y la corrupción*, Francia, OCDE, pp. 257-276.**



**Gobiernos municipales y migración a Estados Unidos. Una agenda política pendiente en el Estado de México**

**Francisco Herrera Tapia\***

Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal por El Colegio Mexiquense, Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México

**Abs tra ct**

*El artículo analiza los problemas de la migración rural en el ámbito de los gobiernos municipales, enfatizando que la falta de una agenda política en el Estado de México para su debida atención y solución, recrudece las condiciones adversas de vida provocando que el flujo de personas hacia los Estados Unidos de Norteamérica aumente. Se destaca también, que es un problema que debe tener como respuesta institucional la creación de instancias administrativas que desarrollen un trabajo relacionado con la elaboración de estrategias, programas y políticas que permitan atender y disminuir los efectos adversos de la propia migración.*

*Palabras clave: administración pública, agenda, migración, municipio, gobierno, políticas.*

*The article analyzes the problems of the rural migration in the scope of the municipal governments, emphasizing whom the lack of a political agenda in the State of Mexico for its due attention and solution, breaks out again the adversa conditions of life causing that the flow of people towards the United States of North America increases. One also stands out, that it is a problem that must have like institutional answer the creation of administrativa instantes that develop a work related lo the elaboration of strategies, programs and policies that allow lo take cara of and to diminish the adversa effects of the own migration.*

*Key words: public administration, agenda, migration, municipality, government, policies.*

## ***Introducción***

En el marco de la mundialización de la economía y la movilidad de la fuerza de trabajo de países subdesarrollados a países desarrollados, cobra importancia el fenómeno de migración de mexicanos a Estados Unidos como tema recurrente en la sociedad mexicana y, consecuentemente, es un llamado para que los gobiernos municipales actúen en torno a este fenómeno social, ya que es en este espacio geopolítico, donde se suscitan las razones y consecuencias de la migración. Por ello, dedicamos las siguientes reflexiones al tratamiento del fenómeno migratorio por parte de las autoridades gubernamentales de los municipios migrantes. En particular se toma el referente del Estado de México, debido a los crecientes índices de migración a Estados Unidos.

Se puede advertir que esa situación tiene su origen en los lugares donde emigran las personas, es decir, el municipio. En ese sentido, cabe preguntarse ¿Cuál es el papel de los gobiernos municipales de cara al problema migratorio?, ¿Cuáles son sus alcances en la retención de su población? y ¿Pueden los municipios convertirse en articuladores del desarrollo a través de los beneficios de la migración?.

En las posibles respuestas a estas preguntas puede argumentarse que es un problema que escapa al municipio, dado que es una tarea que está sólo al alcance de los gobiernos estatales o de la federación, en tanto las atribuciones políticas y legales limitan su actuación en los temas internacionales. Sin embargo, no se requieren atribuciones diplomáticas o de representación de Estado para que los gobiernos municipales se "sensibilicen" y actúen en torno a la problemática cotidiana que viven sus migrantes en los lugares de origen. No obstante las limitantes en la

práctica del federalismo, éste ofrece alternativas de conducción política y administrativa que muchos municipios las han subutilizado.

En este sentido, se destaca la valoración de los efectos e implicaciones de la migración que tiene lugar en municipios con tradición migratoria a Estados Unidos. y las incidencias de dicho fenómeno en el desarrollo económico, político y social. Asimismo, se busca puntualizar algunas de las tareas emergentes sobre la política migratoria aplicable en el ámbito local. Básicamente son dos las líneas de análisis a explorar: a) el municipio se advierte como aquella unidad geopolítica que presencia las causas y consecuencias directas del fenómeno de la migración a Estados Unidos; y b) se observa una escasa legislación o la creación de políticas públicas relacionadas con la temática migratoria.

En México, el tratamiento político del fenómeno migratorio a Estados Unidos ha sido retomado como tema estratégico en la política del Gobierno federal, a la vez que se ha generado conciencia de la importancia del mismo en algunos estados tradicionalmente migrantes como Zacatecas, Guanajuato, Michoacán, Jalisco y muy recientemente el Estado de México. Por tal motivo, los municipios y sus gobiernos, -en especial aquellos que tienen población emigrante- deben entrar al debate nacional sobre la migración, ya que es en ese orden institucional, donde los impactos se observan de forma directa.

Para tal efecto, partimos de la idea de un concepto dinámico y flexible de municipio, porque los municipios son tan diversos como la sociedad misma o como la heterogeneidad que representan las regiones y poblaciones de México. Así, los tipos de municipio motivo de análisis son aquellos que tienen porcentajes importantes de población emigrante internacional y que desde este punto de vista, podemos identificar como

"municipios migrantes" o "municipios transnacionales", en el sentido de que poseen comunidades de personas que llevan una vida doble entre México y Estados Unidos. Asimismo, la vida doble trae consigo implicaciones de orden social que determinan parte de la vida política, económica y social de los municipios de los cuales son originarios. Es decir, los migrantes (mexicanos o México-estadounidenses) comparten escenarios sociales, información, redes sociales, mercancías, dinero y modos de vida duales entre sus lugares origen en México y los lugares de destino en Norteamérica.

### ***Población , migración y gobiernos municipales***

Hacer responsable exclusivamente al municipio de todas las causas que propician que la gente busque otras alternativas de desarrollo en el vecino país del norte, dado que en México no encuentran esas oportunidades sería ingrato, y más considerando que el federalismo mexicano posee antecedentes centralizadores y de inequidad en la distribución del poder político y económico, situación que mantuvo en estancamiento y retroceso a los municipios. Por eso, asumimos que las principales razones de por qué la gente emigra no son exclusivas de los municipios, sino que son atribuibles a problemáticas estructurales y de orden global, en tanto los modelos económicos y políticos desarrollados por los diferentes gobiernos federales, han generado y agudizado la expulsión de población a Estados Unidos. También las razones culturales dan respuesta a por qué la gente emigra, ya que la migración también es una costumbre en varias regiones del país, pero estamos seguros que en el marco de las crisis económicas recurrentes, desempleo y salarios precarios, las causas económicas son más determinantes al momento de tomar la decisión de emigrar.

En todo esto no se debe perder de vista que la migración de México a Estados Unidos es muy añeja. pero en la década de los noventa y ahora a principios del nuevo siglo se ha intensificado de manera sorprendente, sin que los 'municipios migrantes" hayan asimilado esos cambios en su población y por tanto, poco se ha hecho en términos institucionales.

Hasta hoy, el municipio ha sido incapaz de retener a su población, a tal grado que la cultura de arraigo adquiere otras dimensiones, -no necesariamente en un sentido presencial- sin mencionar los procesos de despoblamiento y de falta de mano de obra para el desarrollo regional y municipal. A decir verdad, es un tema que poco ha penetrado en la esfera de los gobiernos locales debido al desinterés de muchos de ellos, justamente porque no están dispuestos a asumir la responsabilidad de buscar mecanismos de retención de población, debido a la sobrecarga de demandas ciudadanas, las cuales ya son suficientes como para generar falsas expectativas en el tema de la migración. Existe de antemano, en ese sentido, un problema de ingobernabilidad o de falta de "administración" eficaz en la migración.

Se debe mencionar que la organización política y administrativa que ofrece el municipio para el diagnóstico y tratamiento demográfico de la población es incipiente, y en la mayoría de los casos nula. A esto se agrega que dado que los municipios expulsores en su mayoría son de tipo rural, su capacidad de respuesta es insuficiente, pues los atributos técnicos y de personal de su administración pública, no tienen un grado de profesionalización calificada para afrontar este tipo de problemas hasta ahora poco relevantes en la agenda política local.

En el ámbito económico, el incremento de remesas puede considerarse como un indicador sobre las condiciones económicas desfavorables en los municipios. A la luz de lo anterior, podemos formular la hipótesis de que cuando los problemas económicos en México se agudizan en cuestiones de desempleo y depresión de salarios, se da sistemáticamente un incremento en las remesas hacia las comunidades de origen de los migrantes para tratar de mitigar las malas condiciones económicas imperantes de los que se quedan.

Si el gobierno municipal y su administración pública no se adaptan a las nuevas circunstancias sociales, se reducen a simples figuras expectantes e irresolutas en las nuevas problemáticas locales y transnacionales. De ahí que sea importante redefinir las funciones de gobierno y las de administración dentro del municipio, con el objeto de lograr un engarce entre población y gobierno en cuanto a las formas de participación social, así como de retomar las inquietudes que los ciudadanos perciben de cara al fenómeno migratorio.

Los municipios fronterizos de México también tienen especial participación en este fenómeno en tanto que son receptores de "transmigrantes"; son los puentes entre México y Estados Unidos, a la vez de que son testigos de muchas de las vejaciones de las cuales son objeto las personas que desean cruzar la franja fronteriza. Habría que analizar detenidamente el papel de los gobiernos municipales en la frontera norte y sur de México para de ese modo implementar políticas públicas en la procuración de los derechos elementales de aquellos individuos que utilizan como estrategia de supervivencia la migración.

En materia de procesos políticos y electorales, en lo general los municipios y estados no cuentan con políticas públicas ni legislación actualizada sobre la participación política de los migrantes, y en particular de las figuras de los candidatos migrantes. Es un tema en el que poco se ha avanzado en el país, pero que en el Estado de Zacatecas se ha dado un paso significativo al modificar las leyes para abrir paso a candidaturas de migrantes. En el caso del Estado de México, simplemente un migrante no podría ser candidato, ya que la legislación en torno a la residencia o vecindad municipal no lo permite, en tanto la figura de la residencia binacional como garante de la candidatura no se ha trabajado en la legislatura estatal.

Por lo expuesto, el sufragio universal no es efectivo para los migrantes y por tanto, sus derechos políticos son afectados. Vale la pena preguntarse sobre el pago de impuestos que ellos realizan tanto en México como en Estados Unidos y sobre los beneficios que traen para ambos países, para argumentar legítimamente sobre sus derechos políticos en México y Estados Unidos.

Por el lado de la administración pública municipal, hace falta la profesionalización de los servidores y la creación de un área específica que realice estudios de planeación con el objeto de diseñar estrategias que permitan a los gobiernos locales clarificar las cuestiones de población y valorar los beneficios a partir de la dinámica sociodemográfica de su municipio. Estos estudios ayudarían a programar políticas públicas de impacto en el desarrollo urbano y regional, así como a justificar la viabilidad de programas integrales de atención a migrantes.

### ***El municipio como articulador de comunidades transnacionales***

La definición del municipio es un problema constante debido al disenso que existe entre los especialistas. Muchos de ellos han optado por afiliarse a una postura jurídica que define al municipio como aquella unidad que cuenta con tres elementos básicos: población, territorio, y gobierno. Bajo esta concepción, el municipio en México es la institución político-jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo.<sup>1</sup> Esta definición es poco aplicable para explicar los procesos sociales internos y externos del municipio en un mundo globalizado en el que se vuelven difusas las barreras culturales, de lenguaje y territoriales. Incluso de Estado Nación. ¿Se trata entonces de comunidades migrantes extraterritoriales?. Es decir, ¿Son mexicanos pero viven en Estados Unidos?, o ¿Podemos conceptualizar a municipios transnacionales? en tanto existe la posibilidad de gobernar desde México a los que están allá a través de las redes sociales establecidas en los lugares de origen.

A decir verdad sí, los gobiernos locales aplican la ley en ocasiones no mediante la coacción física, sino también sobre el patrimonio de sus ciudadanos, en este caso, los migrantes. Estos hechos no necesariamente son significados de gobernabilidad o administración de las migraciones, sino simplemente son indicador de la carga dual que tienen los migrantes su relación con dos Estados-Nación diferentes. En este caso como se trata de explicar la migración internacional y sus efectos en el municipio,

<sup>1</sup> Camacho, Mano. "El municipio, definiciones y características", en Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Gobierno y Administración Municipal en México. 1993. México. Secretaría de Gobernación. p. 109.

un concepto como el tradicional dificulta el análisis porque estereotipa un municipio estático, situación que contraviene la dinámica que caracteriza a los municipios altamente expulsivos de población a Estados Unidos.

Por ello se considera al municipio como el organismo dotado de características geopolíticas que involucran a una población dinámica que "transnacionaliza" identidades, economías, culturas y lenguajes más allá de su territorio original, donde existe la actuación de diversos gobiernos que rigen la convivencia de los migrantes a través de marcos jurídicos nacionales, estadounidenses e internacionales.

Formular una tipología de los municipios en México es una tarea difícil de llevar a cabo si se hace un análisis con la idea de identificar regularidades; pero como lo apuntamos, se trata de encontrar la riqueza del análisis municipal en la heterogeneidad que lo caracteriza. Aquí nos quedamos con la segunda opción, y tratamos de encontrar una definición que pueda otorgarnos un tipo de municipio acorde con las características sociodemográficas de corte internacional representadas por la migración a Estados Unidos.

Regresando al caso del Estado de México, encontramos que los municipios que se apegan más a esta definición, y por tanto a esta tipología, son los identificados con alta intensidad migratoria, en particular, los de la región sur,<sup>1</sup> los cuales, pese a considerarse rurales en un sentido tradicional, los vínculos internacionales son intensos y duraderos; en buena medida esos municipios conforman su vida política, social y económica con base en el fenómeno migratorio.

**De acuerdo con Gonzalez (2002) la entidad mexiquense destaca entre los primeros cuatro lugares en torno a la emigración a Estados Unidos al reportar la muestra de 1995 la cantidad de 124 mil 068 migrantes a dicho país (participando con 721 por ciento, respecto al total del país). Esta cifra varía para el año 2000 al reportar 127 mil 127, representando 8.10 por ciento de la emigración nacional.**

Muchas de las *comunidades del sur del estado de México son comunidades transnacionales, al grado que se ha dado lo que algunos investigadores llaman norteamericanización, porque existen comunidades que son suburbios transnacionales en los Ángeles, Texas, Chicago, Pensilvania, entre otros; para asegurarse su sustento los emigrantes se ven obligados a extender sus familias y sus hogares de un lado a otro de la frontera[.] Dichas estrategias de supervivencia de las comunidades se han visto favorecidas con las tecnologías conocidas con el globalismo a la deslocalización. Por ejemplo, las telecomunicaciones y las promociones de tarifas aéreas de las agencias de viajes que se dan en las localidades del sur.*<sup>3</sup>

Son dos las características básicas de estos municipios, según nuestro análisis: a) alta *intensidad migratoria*; y b) características *transnacionales de la población y el territorio rurales*.

#### **a) Alta intensidad migratoria**

En términos demográficos, la intensidad migratoria alude a la proporción de personas que son migrantes en relación con la población de origen a la cual pertenecen, es decir, se trata de un porcentaje que indica el número de migrantes -en este caso internacionales- que existen en relación con su población original.

Al respecto, en el Estado de México la mayor intensidad migratoria está situada en los municipios de la parte sur de la entidad, en particular, aquellos que encuentran cercanía y vecindad con los estados de Michoacán, Guerrero y Morelos. Algunos municipios mexiquenses poseen

<sup>3</sup> Gonzalez, Juan Migración laboral internacional del Estado de México, UAEMEX, México. 2002, p. 229.

una migración tradicional con altos niveles de intensidad migratoria. De acuerdo con el INEGI,<sup>4</sup> Coatepec Harinas, Tlatlaya, Amatepec, Almoloya de Alquisiras, Zacualpan y Tonicato poseen los más altos niveles de intensidad migratoria en la entidad a saber: 8.2, 6.3, 5.7, 5.2, 4.9 y 4.5 respectivamente.

### **b) Características transnacionales de la población y el territorio rurales**

Se debe precisar que el elemento rural no se entiende aquí como opuesto a lo urbano, sino que se establece como una "nueva ruralidad" marcada por la modernización de este sector, dada a través de estrategias como el extensionismo rural, el turismo rural, el ecoturismo, las reformas federalistas, los servicios financieros y de telecomunicación, porque lo rural también avanza hacia la terciarización de su economía y el papel de los migrantes es innegable en ese proceso; la forma en que la nutren es a través de lo que aprenden cultural y económicamente en Estados Unidos y que proyectan en sus municipios de origen.

Los cambios que ha experimentado el medio rural en los últimos años podemos atribuirlo a fenómenos sociales como los siguientes:

1. Cambios *productivos*: Diversificación de actividades económicas que trascienden la agricultura, éstas pueden ser turísticas, de agroindustria, de servicios, de producción artesanal con orientación mercantil;

<sup>4</sup> INEGI XII Censo **General** de Población y Vivienda, **México. 2000**

2. *Cambios sociodemográficos*: El paso de procesos migratorios internos a procesos migratorios internacionales que traen consigo nuevas dimensiones culturales y de identidad para las comunidades rurales;
3. Reformas agrarias: Con las reformas al Artículo 127 de la Constitución Federal se facilita la transacción y aprovechamiento del suelo con fines empresariales en el medio rural;
4. *Descentralización política*. Con las reformas al Artículo 115 desde principios de los años 80 sobre el incremento en las atribuciones del municipio y en sus recursos económicos, así como la propia tendencia del federalismo, han provocado que el medio rural esté más cerca de la vida política nacional y que la infraestructura pública se incremente; y
5. *Uso de tecnología*. Los procesos mundiales sobre la transferencia y uso de tecnología han sido aprovechados por parte de empresas de telecomunicación que hacen que la información pueda fluir a lugares rurales donde antes el potencial de la tecnología era muy limitado.<sup>5</sup>

Por ejemplo, cuando el migrante regresa a casa con nuevas ideas producto de la mezcla de la cultura estadounidense y mexicana, redimensiona su conducta social apelando a una dualidad de mundos entre el "allá" y el "aquí". Esto tienen que ver con la convivencia cotidiana de los mexicanos en Estados Unidos, en especial cuando radican en grandes ciudades como Los Ángeles, Chicago o Nueva York y posteriormente regresan a su municipio de origen, generan cambios asociados al uso de las remesas, la transferencia de tecnología, los cambios en los patrones de construcción, consumo, producción agrícola y la capacidad organizativa que manifiestan al integrarse en clubes de oriundos, asociaciones civiles u ONG. En ese

<sup>5</sup> Herrera, Francisco. "Transformaciones en el medio rural mexicano. El papel de los migrantes transnacionales", en Espacios Públicos, No. 12. *Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública*. UAEMEX, Mexico, 2003, p. 213.

sentido, los migrantes internacionales de retorno, o los que regresan definitivamente, contribuyen a reconfigurar el panorama social, político, cultural y económico de donde son originarios.

El término "comunidades transnacionales" se refiere a todos aquellos grupos de personas cuyas actividades cotidianas, trabajo y relaciones se extienden a través de las fronteras de dos o más estados. Los miembros de las comunidades transnacionales tienen que adoptar dos modos de vida muy diferentes manteniendo dos hogares en dos países, viviendo su vida en dos idiomas, en dos culturas. en dos sociedades distintas r

En este contexto. la visión de un municipio armónico, localista y tradicional no es congruente con esta nueva dimensión social; por ello, es conveniente incorporar nuevas categorías de análisis que establezcan que la dinámica de la población municipal va más allá de su propia demarcación y de las fronteras nacionales, de acuerdo a las transformaciones generadas en la dualidad de un ámbito municipal a otro de carácter internacional.

Asimismo "la sociedad red" de Castells<sup>7</sup> caracterizada por la globalización de las actividades económicas estratégicas, por su forma de organización en redes, por la flexibilidad e inestabilidad del trabajo y su individuación; por una cultura de la virtualidad real, por la transformación de los cimientos de la vida, el espacio y el tiempo, mediante la constitución de un espacio de flujos y del tiempo atemporal, permite entender la reestructuración de la economía mundial sustentada en un modelo que privilegia el mercado y que encuentra inéditas posibilidades de desarrollo a partir de

Fletcher. Peri\_ "comunidades transnacionales" en Revista sobre investigaciones del México mal, No. 1 Colegio de México. México. 2002, p. 2.

Gastells. Manuel La Era de la Información. Economice Sociedad y Cultura Alianza Editorial, Espada. 1997.

la internacionalización de los mercados financieros y las divisas a nivel mundial, operando como una unidad en tiempo real, favoreciendo a los flujos de capitales y debilitando las capacidades de los gobiernos para asegurar en sus territorios la base productiva necesaria para generar sus propios ingresos. Esta nueva forma de organización social se difunde por todo el mundo, sacudiendo las instituciones, transformando las culturas, creando riqueza e induciendo la pobreza. Todo ello genera mayor exclusión social y desprotección ciudadana.

La existencia de dichas comunidades en red altera profundamente la manera cómo se observa el contexto económico; por ejemplo, los patrones de cultivo de los campesinos cambian cuando pertenecen a una comunidad transnacional. Hay una clara influencia de la migración internacional en la panorámica municipal que estudiamos; por ello, la invitación es en el sentido de evaluar el compromiso de los gobiernos locales de cara a un hecho que es ineludible en el concierto nacional e internacional. Igualmente la idea de "ciudadanías globales" conviene retomarla en una sociedad en constante movimiento, que al no poner énfasis en estas problemáticas por parte de los distintos gobiernos, genera procesos de exclusión de los migrantes respecto a sus derechos ciudadanos.

Asimismo, la globalización también ofrece dimensiones culturales en tanto existe un traslado de identidades nacionales a otras más amplias que van más allá de los territorios (municipio) de origen de los migrantes. De ahí que en este contexto surjan nuevos actores sociales que se organizan en

" Fletcher, Peri\_ Comunidades transnacionales , en Revista sobre investigaciones del México rural, No. 1. Colegio de México, México. 2002, p. 3.

un ámbito binacional para efectos de articular sus regiones de origen con las de destino, y de esta manera enviar y recibir, información, remesas y mercancías.

En municipios como Zacatecas, Guanajuato y Michoacán los clubes de migrantes se distinguen por realizar un conjunto de acciones sociales y políticas en las que se mantienen los vínculos con los gobiernos locales, se establecen constantes negociaciones, compromisos y convenios para la realización de obras públicas o proyectos de orden productivo.

En el Estado de México los municipios con comunidades transnacionales no cuentan de forma importante con estos vínculos. Sólo el gobierno estatal ha tenido avance en ese aspecto al crear la Oficina de Atención a Migrantes, y establecer una representación estatal en Estados Unidos, a fin de estrechar vínculos con algunos clubes de oriundos de los municipios de Tonalico y Tejupilco

La figura de los clubes de migrantes -y en general cualquier organización social generada con base en el fenómeno migratorio- es relevante como actores sociales, ya que también determinan el curso político, económico y social en sus comunidades. Por decir, las obras públicas y los eventos religiosos donde la migración es una tradición y ésta ya es consolidada; el prestigio, estatus, y autoridad de los que han tenido experiencia migratoria es relevante en el ámbito económico regional y en el imaginario colectivo. En ese sentido, consideramos que existen procesos de empoderamiento de los migrantes y por tanto pueden considerarse como actores sociales con el potencial político suficiente para reestructurar el poder político local y regional.

Según los referentes teóricos de Olvera v se pueden agrupar a los clubes de migrantes en aquellas organizaciones civiles que son asociaciones libres de ciudadanos cuyo fin es actuar conjuntamente con el espacio público, para contribuir a la resolución de problemas de la sociedad y llenar los vacíos de atención a las necesidades de la población dejados por el Estado y el mercado.

A su vez, estas organizaciones son de tres tipos: a) asociaciones y movimientos sociales para la defensa de los derechos ciudadanos; b) organizaciones de promoción, desarrollo y servicios a la comunidad, más conocidas como ONG; y c) asociaciones de asistencia privada. Así, los clubes de oriundos pueden tomar cualquiera de las anteriores acepciones dependiendo de sus intereses y objetivos particulares, tomando en cuenta que su acción tiene que ver con la existencia de demandas insatisfechas por el estado y el mercado.

### ***El gobierno municipal y su capacidad de respuesta a la migración***

La globalización entendida como un proceso que imbrica y mezcla relaciones de diversos orígenes sociales lleva a un sentido en el que seda un renacimiento de lo local no tradicionalista cuando se "translocalizan" globalmente particularismos locales y, en ese marco se renuevan de manera conflictiva".<sup>10</sup> En el mismo sentido que la globalización desdibuja las tradiciones locales, las costumbres se transforman con

Olvera, Alberto. Organizaciones de la sociedad civil breve marco teórico , en Documentos de discusión sobre el tercer sector, No. 8, El Colegio Mexiquense, Mexico. 2000  
' Beck. Ulrich ¿Qué es la globalización? Paldós, España, 1998

la retroalimentación de las formas de exportación e importación que practican los migrantes.

Con esta perspectiva, el municipio en sus áreas de gobierno se ha quedado desfasado ante estas nuevas tendencias globales. Surge entonces la conveniencia de que el ayuntamiento modifique su postura de cara a los nuevos escenarios internacionales. El ejercicio de vinculación entre el sector de los migrantes y las fuerzas políticas locales debe remitirse al origen del propio proceso electoral, donde los candidatos a puestos para el ayuntamiento y las diputaciones estatales, buscarán acercamientos más estrechos con este sector de la sociedad, incluso, donde el migrante pueda ser candidato de elección popular para representar los intereses de su sector.

La idea es que los candidatos a puestos públicos ofrezcan propuestas en la materia, recabando las principales necesidades de los migrantes para que se instrumenten proyectos legislativos y políticas de impacto en beneficio de dicho sector.

En materia de administración pública se recomienda la creación de una área encargada de tratar los proyectos y asuntos de atención integral a migrantes. No se trata de agrandar el aparato burocrático del gobierno y la administración local, ni mucho menos crear áreas de atención a todas las "minorías" lo que se pretende es actualizar el gobierno de los municipios con alta intensidad migratoria en la cual se encuentran insertos y en ese sentido, realizar ajustes en la tarea gubernamental. Los requerimientos de dicha arco se instrumentarían en aquellos municipios con las características antes mencionadas, entre la que sobresale tener altos índices de migración.

Los municipios con más intensidad migratoria y con recepción de remesas son los más apropiados para los trabajos propuestos en materia de migración. En este marco, es posible atender la reciente intención de diversos gobiernos locales y regionales para canalizar los recursos provenientes de las remesas hacia el posible financiamiento de obra pública y creación de empleos." Sin embargo, paralelamente a lo anterior, existen elementos que permiten visualizar que con estos nuevos procesos de globalización los gobiernos municipales están frecuentemente superados por acontecimientos que ocurren fuera de su centro 1 12

Nuevamente se hace alusión a las limitantes de los gobiernos locales para enfrentarse a lo global. Aquí es donde hay que poner especial énfasis: tratar de ver las posibilidades de participación y aprovechar las ventajas que ofrece la globalización para el desarrollo local. Crear mecanismos sociales para ocupar espacios en la escena política nacional e internacional con el fin de lograr objetivos de desarrollo económico y político en los municipios y poder generar impactos en lo local y global a través de los propios migrantes. Los municipios mexicanos pueden desarrollar una amplia capacidad de participación en los esquemas globales. Y aunque cada uno de ellos tiene sus propias formas de conducirse localmente, bien valdría la pena experimentar su habilidad y pericia en un contexto donde lo local ha sido globalizado.

<sup>^</sup> Ramírez, Antonio y Manuel González. "Migración, remesas y negocios Su aporte al desarrollo local: El caso de Tecoahtiche . Jalisco , en Papeles de Población, Revista del CIEAP-UAEM, arto 5, No 22, México, 1999 p. 111.

Borla, Jordy y Manuel Castells. Local y Global . United Natlons Center flor Human Settlements, Estambul, 1996, p. 17

Finalmente la dificultad para los gobiernos locales es por un lado, su dependencia administrativa y su escasa capacidad de recursos económicos; por otro lado, el riesgo de derivar hacia el localismo político y el tribalismo cultural si la defensa de la identidad se convierte en fundamental ISMO 13

### ***Relaciones intermunicipales e internacionales:***

#### **Elementos básicos en la administración de la cuestión migratoria**

Existe la posibilidad de que a través de la creación de proyectos regionales o intermunicipales se generen estrategias de desarrollo regional que avancen en dos sentidos: a) retención de población con base en el propio proceso migratorio, y b) generar una administración y gobernabilidad del fenómeno migratorio en el ámbito municipal. Esto sólo se puede lograr a partir de que se favorezcan las relaciones entre municipios, entre gobiernos y migrantes. Es decir, la generación de políticas públicas de convergencia entre municipios, pueden ser de gran alcance no sólo en el aspecto migratorio, sino en las actividades públicas de los municipios.

La concreción de esas políticas públicas dependerá en gran medida de llevar a cabo ajustes en la ley vigente en México y el Estado de México. Un ejemplo de cómo es la ley de cara a las relaciones intermunicipales lo observamos en la Constitución Federal de la República en su Artículo 115 fracción III en relación a las atribuciones del Ayuntamiento; éste limita el actuar intermunicipal a prestador de servicios públicos y al coordinador de esfuerzos para la buena prestación de los mismos, no habiendo margen para la generación de políticas públicas intermunicipales.

<sup>1</sup> ;ibid, p. 22.

Los municipios, previo acuerdo entre los ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán tener la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;<sup>14</sup>

En el caso de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su título segundo, artículo 31, fracción VII señala que son atribuciones de los Ayuntamientos:

- VI. Convenir, contratar o concesionar, en términos de la ley, la ejecución de obras y prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado."

Con base en lo anterior, cuando se alude a las relaciones o convenios entre municipios, se remite a cuestiones de obra pública y de servicios, sin contemplar el aspecto de la instrumentación de políticas compartidas.

La ley no contempla la posibilidad de la política pública compartida y, por tanto, se sitúan limitantes. Por ejemplo, la Constitución Política del Estado de México en su artículo 126, reconoce una especie de colaboración

<sup>14</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Organica Municipal del Estado de México. en Prontuario de legislación fiscal 2001. Gobierno del Estado de México, México. 2001.

entre éste y los municipios, pero no queda claro si existen atribuciones políticas y de organización de proyectos sociales en mutuo o múltiples acuerdos entre municipios; ello es necesario, ya que la migración no es propia de un solo municipio sino de varios que comparten -o no- regiones de incidencia, al igual que comparten vínculos indirectos a través de su población migrante con municipios vecinos, de otros estados -en particular los fronterizos- y municipios de Estados Unidos.

En el caso del Estado de México. la Constitución local establece en su artículo 126 que los Ayuntamientos, con la intervención del Ejecutivo del estado, podrán entre sí o con los de otras entidades. convenir la prestación de servicios o la realización de obras en sus territorios, cuando estos constituyan una continuidad geográfica, mediante acuerdo que establezcan los instrumentos y mecanismos ágiles y sencillos para tales finalidades. [...] Además exige un requisito para celebrar convenios intermunicipales e interestatales [...] y es que sus territorios constituyan una continuidad geográfica.'

La observancia de la ley mexiquense de acuerdo con lo anterior. indica dos limitantes para convenios migratorios entre municipios; en primer lugar, sólo se refiere a convenios para la prestación de servicios públicos u obras públicas, y en segundo lugar la los convenios sólo son viables entre municipios que comparten vecindad -algo que es favorable para las regiones migratorias-, pero también se desvirtúa la posibilidad de convenios entre municipios migrantes no vecinos.

Ro.aies. Roberto. "Genvenios RiparWas. bipartitas 1 l atea. uniciales el Roddro Vega coordin,Ini i Municipio. A -t s políticos idicos y ad d aovas Fundación Ur verstas de Derecho Admmistramon y Política Mexico. s/f, p. 315.

Por otro lado, el Gobierno federal es quién determina las políticas de población y consecuentemente las de migración a nivel nacional, sin que al momento los gobiernos municipales tengan incidencia directa en esa materia. Asimismo, algunos de los gobiernos estatales han desarrollan estudios y políticas al respecto como los **programas paisano**, sólo que los esfuerzos son encaminados a procurar la atención, información, organización y logística en torno a la ida y regreso de los migrantes de Estados Unidos a México y viceversa, sin que al momento su alcance se refleje en la calidad de vida de los migrantes y sus familiares.

Una vez revisado el aspecto doméstico de estas temáticas, pasemos a referir las implicaciones internacionales que trae consigo el hecho de que una persona originaria de un municipio del Estado de México llega a territorio estadounidense. ¿Hasta dónde el gobierno municipal ha resultado un simple observador en los problemas de migración?.

Es momento de que las relaciones municipales vayan más allá de las fronteras mexicanas en pro de tratados de intercambios productivos, gestionados a partir de los oriundos del municipio radicados en la Unión Americana. No debe ser una tarea exclusiva del Gobierno federal y estatal; es momento de que el gobierno municipal asuma una posición para defender los intereses de sus paisanos (ciudadanos) tanto en su lugar de origen como en el lugar donde buscan el sustento propio y familiar.

Una forma de participación que debe aprovechar el municipio es la procuración de los intereses de los migrantes originarios de sus localidades, ya que como se observa, los migrantes ganan y envían dólares de Estados Unidos a México, sin que haya garantía de que ese

dinero ha de llegar a los hogares de destino, para el uso productivo de esos recursos. La creación de fideicomisos públicos locales y regionales pueden ser alternativas viables para el aprovechamiento en inversión y rendimientos de las remesas; asimismo. el fomento a la creación de sistemas de ahorro como las cajas populares y los microcréditos, pueden hacer más productivas las remesas y los recursos públicos.

Estos migrantes transnacionales trabajan por temporadas, regresan con sus ahorros para compartirlos con sus familias y con esto se relacionan de manera directa con sus comunidades de origen, mientras que para los que permanecen en Estados Unidos, el vínculo económico más importante que los relaciona con sus lugares de procedencia es el envío de remesas de dólares a sus familiares, principalmente, lo que les permite también no perder contacto con tales lugares.<sup>17</sup>

Con base en lo anterior, existe la urgente necesidad de que los gobiernos locales expulsores de población se involucren formalmente en las relaciones internacionales; es un asunto de importancia que va de la mano con los retos que impone la globalización. No obstante, difícilmente puede concretarse lo anterior si no se cuenta con un federalismo que implique la autosostenibilidad municipal. Sabemos que en cuanto a las relaciones y posibilidades de convenio entre municipios tanto al interior como al exterior de sus Estados y aún más, con gobiernos extranjeros, la ley se convierte en un obstáculo.

<sup>17</sup> Ramírez. Antonio y Manuel González. Migración, remesas y negocios. Su aporte al desarrollo local: El caso de Icoatlco, Jalisco en Papeles de Población. Revista del CIEAP-UAEM. año 5. No. 22. Mérida. 1999. p. 100.

## **Conclusiones**

Los gobiernos locales que trabajan para poblaciones con esta peculiaridad demográfica están obligados a reconsiderar las políticas tradicionales, con el fin de empatar las necesidades sociales con los requerimientos profesionales. En el gobierno municipal es inminente que los ayuntamientos tomen conciencia de la importancia de la migración, con el fin de articular esfuerzos para mejorar su administración pública y así alcanzar un desarrollo municipal congruente con las nuevas realidades. Es importante no perder de vista que es en el municipio donde se albergan los efectos de la migración a Estados Unidos y que los migrantes formulan sus proyectos de vida siempre volteando a su lugar de origen.

La nueva ruralidad se confirma en la medida que los propios trabajadores migrantes contribuyen significativamente al proceso de modernización de lo que tradicionalmente se llamaba rural. No cabe duda que a los municipios les toca vivir tiempos que deben ser aprovechados para la inversión, el fomento al desarrollo y también los obliga a reconsiderar aspectos sobre las oportunidades negadas en sus municipios. Por eso, el gobierno local debe articular las labores públicas y sociales y encaminarlas a la capitalización política, social y económica de las personas involucradas en procesos migratorios.

El papel de los gobiernos municipales es de una gran tarea coordinar los esfuerzos con los otros dos órdenes de gobierno (estatal y federal) de tal manera que los asuntos de tipo migratorio se resuelvan de forma interinstitucional. Los programas como 3 x 1 o 2 x 1 son buenos intentos para capitalizar los recursos del gobierno y de los migrantes; sin embargo, no son suficientes; la tarea principal consista en legitimar las acciones del

gobierno local mediante un compromiso con las inquietudes de aquellas personas que deciden salir de su país, empezando por crear condiciones de desarrollo, así como la procuración de justicia de los derechos humanos de los trabajadores migrantes.

Cuando se analiza el fenómeno migratorio y sus respectivas implicaciones, se hace referencia a un asunto de orden nacional que involucra sólo a los gobiernos de Estados Unidos y México; no obstante, a partir de ejercicios como el presente, se puede advertir la posibilidad de acciones emprendedoras que emanen del municipio

En relación a los municipios del Estado de México es imperativo reconocer los altos índices de migración que contrastan con las expectativas de desarrollo generadas desde las esferas políticas. Ese reconocimiento implica un arduo empeño para conseguir espacios de inclusión en la toma de decisiones que inciden en la vida local municipal.

## ***Bibliografía***

Camacho, Mario, "El municipio, definiciones y características", en Centro *Nacional de Desarrollo Municipal, Gobierno y Administración Municipal en México*, Secretaría de Gobernación, México, 1993.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 2000.

Castells, Manuel, La *Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura*, vol. 2. Alianza Editorial, España, 1999.

Beck, Ulrich, ¿Qué es la *globalización?*, Edit. Paidós, España, 1998.

Borja, Jordy, y Manuel Castells, *Local y Global*, United Nations Center for Human Settlements, Estambul, 1996.

Fletcher, Peri, "Comunidades transnacionales", en *Revista sobre investigaciones del México rural*, No. 1. Colegio de México, México, 2002.

González, Juan, *Migración laboral internacional del Estado de México*, UAEM, México, 2002.

Herrera, Francisco, "Transformaciones en el medio rural mexiquense. El papel de los migrantes transnacionales", en *Espacios Públicos*, No. 12. Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM, México, 2003.

INEGI. *XII Censo General de Población y Vivienda*, México, 2000.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México. en *Prontuario de legislación fiscal 2001*, Gobierno del Estado de México, México, 2001.

Olvera, Alberto. 'Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico', en *Documentos de discusión sobre el tercer sector*, No. 8. El Colegio Mexiquense, México. 2000.

Ramírez, Antonio y Manuel González, "Migración, remesas y negocios. Su aporte al desarrollo local: El caso de Tecoaltiche, Jalisco", en *Papeles de Población*, Revista del CIEAP-UAEM, año 5, No. 22, México, 1999.

Rosales, Roberto, "Convenios tripartitas, bipartitas e intermunicipales", en Rodolfo Vega (coordinador), Municipio. Aspectos políticos, jurídicos y administrativos, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, México, s/f.



## **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México\***

*xedomexgoh mx/podalgemllegisteU*  
LIERaasp.

### **TITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES**

#### **Capítulo 1 Objeto de la Ley**

**Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria de los párrafos segundo y tercero del artículo 5° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y tiene por objeto, tutelar y garantizar, a toda persona, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y proteger los datos personales que se encuentren en posesión de los Sujetos Obligados.

#### **Capítulo II De las Definiciones**

**Artículo 2.** Para los efectos de esta Ley. se entenderá por:

1. Ley: a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México;
- II. Datos Personales: La información concerniente a una persona física identificada o identificable,

relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales, vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, situación patrimonial, ideología y opinión política; creencias o convicciones religiosas, estado de salud, orientación sexual o análogas relacionadas con su intimidad; y en general, toda aquella información de carácter personal que no sea susceptible de ser publicada, proporcionada o comercializada por autoridad alguna sin consentimiento expreso de la persona a quien se refiera, salvo que medie mandamiento de autoridad judicial;

- W. Órganos Autónomos: El Instituto Electoral del Estado de México, el Tribunal Estatal Electoral, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, las Universidades e Instituciones de Educación Superior dotadas de autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política del Estado Libre y soberano de México;
- IV Servidor Público: Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los municipios, en los tribunales administrativos y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a estas, en los fideicomisos públicos y en los órganos autónomos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos;
- V. Información Pública: Toda aquella que esté en posesión de los Sujetos Obligados, en ejercicio de sus atribuciones;
- VI Información Clasificada: Aquella considerada por la presente Ley como reservada o confidencial;
- VII. Información Reservada: La clasificada con este carácter de manera temporal por las disposiciones de esta Ley, cuya divulgación puede

causar daño en términos de lo establecido por artículo 20 del presente ordenamiento;

- VIII. Información Confidencial: La clasificada con este carácter, de manera permanente, por las disposiciones de esta u otras leyes, que al ser divulgada afecte la privacidad de las personas;
- IX. Instituto: El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México;
- X. Comité de Información: Cuerpo colegiado que se integre para resolver sobre la información que deberá clasificarse, así como para atender y resolver los requerimientos de las Unidades de Información y del Instituto;
- XI. Unidades de Información: Las establecidas por los sujetos obligados para atender las solicitudes de información pública;
- XII. Servidor Público Habilitado: Persona encargada de apoyar a sus respectivas Unidades de Información y aportar en primera instancia el fundamento y motivación de la clasificación de la información;
- XIII. Seguridad del Estado: La protección de los elementos esenciales del Estado Mexicano y del Estado de México, como población, territorio, gobiernos, orden jurídico, la soberanía estatal, la autonomía Municipal, la seguridad interior.

## **TITULO SEGUNDO**

### **SUJETOS DE LA LEY**

#### **Capítulo 1**

##### **De los Derechos de las Personas**

**Artículo 3.** La información pública generada, administrada o en posesión de los Sujetos Obligados en ejercicio de sus atribuciones, será accesible

de manera permanente a cualquier persona, privilegiando el principio de máxima publicidad de la información. Los Sujetos Obligados deben poner en práctica, políticas y programas de acceso a la información que se apeguen a criterios de publicidad, veracidad, oportunidad, precisión y suficiencia en beneficio de los solicitantes.

**Artículo 4.** Toda persona tiene el derecho de acceso a la información pública, sin más limitaciones que las establecidas en la presente Ley.

En materia política, solo podrán ejercer este derecho los mexicanos.

**Artículo 5.** Toda persona que acredite la titularidad de sus datos personales, en posesión de los Sujetos Obligados, tiene derecho a saber si se está procesando información y a solicitar las rectificaciones o supresiones que correspondan cuando los registros sean ilícitos, injustificados o inexactos y a conocer los destinatarios cuando esta información sea transmitida.

**Artículo 6.** El acceso a la información pública será permanente y gratuito. La expedición de documentos, grabaciones y reproducciones se sujetará, en su caso, al pago de los derechos, productos y aprovechamientos establecidos en la legislación correspondiente.

## Capítulo II

### De los **Sujetos Obligados**

#### **Artículo 7. Son sujetos obligados:**

- I. El Poder Ejecutivo del Estado de México, las dependencias y organismos auxiliares, los fideicomisos públicos y la Procuraduría General de Justicia;
- II. El Poder Legislativo del Estado, los órganos de la Legislatura y sus dependencias;
- III. El Poder Judicial y el Consejo de la Judicatura del Estado;
- IV. Los Ayuntamientos y las dependencias y entidades de la administración pública municipal;
- V. Los órganos Autónomos;
- VI. Los Tribunales Administrativos.

La información relativa a los partidos políticos, será proporcionada por el Instituto Electoral del Estado de México, conforme a lo establecido por el Código de la materia. En el caso de las personas de derecho privado que ejerzan o administren fondos públicos, la información será proporcionada por el Sujeto Obligado que realizó la transferencia de recursos, independientemente de la modalidad en que se hubiese realizado.

Los servidores públicos deberán transparentar sus acciones así como garantizar y respetar el derecho a la información pública.

**Artículo 8.** Los responsables y quienes intervengan en el procesamiento de datos de información reservada y confidencial están obligados a guardar el secreto y sigilo correspondiente, conservando la confidencialidad aún después de su función como servidor público.

**Artículo 9.** Los Sujetos Obligados deberán informar anualmente por escrito al Instituto sobre las actividades realizadas, en cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la presente Ley.

**Artículo 10.** En la Administración y Custodia de los archivos de información pública, los sujetos obligados, los servidores públicos habilitados y los servidores públicos en general, se ajustaran a lo establecido por la Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de México.

**Artículo 11.** Los Sujetos Obligados sólo proporcionarán la información que generen en el ejercicio de sus atribuciones.

## TITULO TERCERO DE LA INFORMACION

### Capítulo 1 De la información Pública de Oficio

**Artículo 12.** Los Sujetos Obligados deberán tener disponible en medio impreso o electrónico, de manera permanente y actualizada, por lo menos, la información **siguiente:**

- I. Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios, manuales de organización y procedimientos y demás disposiciones en los que se establezca su marco jurídico de actuación;
- II. Directorio de servidores públicos de mandos medios y superiores, con referencia a su nombramiento oficial, puesto funcional, categoría, sueldo, y otras remuneraciones mensuales fijas, viáticos y gastos de representación;

- H. Los programas anuales de obras y, en su caso, la información relativa a los procesos de licitación y contratación del área de su responsabilidad;
- IV. La que contenga los sistemas, procesos, oficinas, ubicación, costos y responsables de atender las solicitudes de acceso a la información, así como el registro de las solicitudes recibidas y atendidas;
- V. Nombre, dirección, teléfono y horarios de atención al público de los responsables de las Unidades de Información;
- VI. La contenida en los acuerdos y actas de las reuniones oficiales, de cualquier órgano colegiado de los Sujetos Obligados;
- VII. Presupuesto asignado y los informes sobre su ejecución, en los términos que establece el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado;
- VIII. Padrones de beneficiarios de los programas desarrollados por el Estado y los municipios, así como información disponible sobre el diseño, montos, acceso y ejecución de los programas de subsidio, siempre y cuando la publicación de estos datos no produzca discriminación. Esta disposición sólo será aplicable en aquellos programas que por su naturaleza y características permitan la integración de los padrones de referencia;
- IX. La situación financiera de los municipios, Poder Legislativo y sus órganos, Poder Judicial y Consejo de la Judicatura, Tribunales Administrativos, órganos Autónomos, así como de la deuda pública municipal, conforme a las disposiciones legales aplicables;
- X. La que proporcionen los partidos políticos a la autoridad electoral, a la que sólo tendrán acceso los mexicanos;
- XI. Los procesos de licitación y contratación para la adquisición de bienes, arrendamientos y prestación de servicios que hayan celebrado en el área de su responsabilidad con personas físicas o morales de derecho privado;

- XII. Convenios que suscriban con otros entes de los sectores público, social y privado;
- XIII. Mecanismos de participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas y toma de decisiones;
- XIV. Planeación, programación y contenidos de la información que difundan a través de los diversos medios escritos y electrónicos;
- XV. Agenda de reuniones públicas a las que convoquen los Sujetos Obligados;
- XVI. Índices, catálogos de información pública y bases de datos personales disponibles;
- XVII. Expedientes concluidos relativos a la expedición de autorizaciones, permisos, licencias, certificaciones y concesiones;
- XVIII. Los informes de las auditorías realizadas por los órganos de control interno, la Secretaría de la Contraloría, los órganos de control interno de los Poderes Legislativo y Judicial, las contralorías de los órganos autónomos, la Contaduría General de Glosa del Estado, las contralorías municipales y despachos externos, las aclaraciones que correspondan; y, en su oportunidad, las resoluciones de las responsabilidades de las mismas cuando estas hayan causado Estado; y
- XIX. Programas de trabajo e informes anuales de actividades.

**Artículo 13.** Los Sujetos Obligados a los que se refiere el artículo 7 fracción 1 de esta Ley, adicionalmente a la información señalada en el artículo anterior deberán contar de manera permanente y actualizada, con la siguiente:

1. La derivada del Sistema de Planeación Democrática para el desarrollo del Estado de México;

- II. La Situación económica, ingresos, egresos y deuda pública en los términos que establezca la legislación aplicable, que será proporcionada por la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración; y
- III. Los proyectos de disposiciones reglamentarias, directamente, a través de la Dirección Jurídica y Consultiva del Estado de México o del Consejo Consultivo para la Actualización de la Legislación del Estado de México, diez días hábiles anteriores a su publicación, se podrán dar a conocer por los medios disponibles. Lo anterior no aplicará cuando las anteriores instancias, determinen que su conocimiento puede afectar los objetivos que se pretenden lograr con su vigencia o se trate de situaciones de emergencia.

**Artículo 14.** Los Sujetos Obligados a los que se refiere el artículo 7 fracción II de esta Ley, adicionalmente a la información señalada en el artículo 12 deberán contar, de manera permanente y actualizada, con la siguiente:

- I. Informes y cuentas públicas que por disposición legal deben entregar las entidades públicas estatales y municipales al Poder Legislativo y que hayan sido calificados por el Pleno de la Legislatura;
- II. Iniciativas, dictámenes, informes, diario de debates, decretos, acuerdos y las resoluciones aprobadas.

**Artículo 15.** Los Sujetos Obligados a los que se refiere el artículo 7 fracción IV de esta Ley, adicionalmente a la información señalada en el artículo 12 deberán contar, de manera permanente y actualizada, con la siguiente:

- I. Datos referentes al desarrollo de obras para brindar los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales: alumbrado público; programas de limpia,

- recolección, traslado y tratamiento de residuos sólidos; ubicación geográfica de mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, parques, jardines y su equipamiento;
- II. Planes de Desarrollo Municipal; reservas territoriales y ecológicas; participaciones federales y todos los recursos que integran su hacienda, cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria;
  - III. Información en materia de protección civil, los planes de desarrollo urbano, ordenamientos ecológicos y uso de la vía pública.

**Artículo 16.** La información a que se refiere el presente capítulo deberá presentarse de forma tal que facilite su uso y comprensión por las personas, y permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

**Artículo 17.** Los Sujetos Obligados deberán preparar la automatización, presentación y contenido de su información, así como su integración en medios electrónicos, observando los lineamientos o, en su caso, recomendaciones que expida el Instituto. Entre tanto, los Sujetos Obligados que no puedan satisfacer esta exigencia técnica, dispondrán por medio de los elementos a su alcance, los documentos que contengan la información de referencia.

**Artículo 18.** Los Sujetos Obligados pondrán a disposición de las personas interesadas los medios necesarios, a su alcance, para que éstas puedan obtener la información, de manera directa y sencilla. Las unidades de información deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y dar asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.

## **Capítulo II**

### **De la Información Clasificada como Reservada y Confidencial**

**Artículo 19.** El derecho de acceso a la información pública sólo será restringido cuando se trate de información clasificada como reservada o confidencial.

**Artículo 20.** Para los efectos de esta Ley, se considera información reservada, la clasificada como tal, de manera temporal, mediante acuerdo fundado y motivado, por los sujetos obligados cuando:

- I. Comprometa la Seguridad del Estado o la Seguridad Pública;
- II. Pueda dañar la conducción de las negociaciones de acuerdos interinstitucionales, incluida aquella información que otros Estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado de México;
- III. Pueda dañar la situación económica y financiera del Estado de México;
- IV. Ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o cause perjuicio a las actividades de fiscalización, verificación, inspección y comprobación del cumplimiento de las Leyes, de prevención del delito, procuración y administración de justicia, de readaptación social y de la recaudación de contribuciones;
- V. Por disposición legal sea considerada como reservada;
- VI. Pueda causar daño a los expedientes procesales o procedimientos administrativos, incluidos los de quejas, denuncias, inconformidades, responsabilidades administrativas y resarcitorias en tanto no hayan causado estado;

VII. El daño que pueda producirse con la publicación de la información sea mayor que el interés público de conocer la información de referencia.

**Artículo 21.** El acuerdo que clasifique la información como reservada deberá contener un razonamiento lógico en el que se demuestre cualquiera de los supuestos siguientes:

- I. Que la información encuadre en alguna de las hipótesis de excepción previstas en la presente Ley;
- II. Que la liberación de la información de referencia pueda amenazar efectivamente el interés protegido por la Ley.

**Artículo 22.** La información clasificada como reservada, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de 9 años, contados a partir de su clasificación, salvo que antes del cumplimiento del periodo de restricción, dejaran de existir los motivos de su reserva.

**Artículo 23.** Los Sujetos Obligados podrán solicitar autorización al Instituto para ampliar el tiempo de reserva, hasta por un plazo igual y por una sola vez, siempre que subsistan las circunstancias que motivaron su clasificación.

**Artículo 24.** Tratándose de información, en posesión de los Sujetos Obligados, que se relacione con el secreto comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por alguna disposición legal, se estará a lo que la legislación de la materia establezca.

**Artículo 25.** Para los efectos de esta Ley, se considera información confidencial, la clasificada como tal, de manera permanente por su

loe,

naturaleza o mediante acuerdo fundado y motivado por los Sujetos Obligados, cuando:

- I. Contenga datos personales y al ser divulgada afecte la privacidad de las personas;
- II. Por disposición legal sea considerada como confidencial;
- III. Se entregue a los Sujetos Obligados bajo promesa de secrecía.

No se considerará confidencial la información que se encuentre en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

**Artículo 26.** La información que contenga datos personales debe sistematizarse en archivos elaborados con fines lícitos. Salvo en el caso de la información necesaria para proteger la seguridad pública o la vida de las personas, no deberá registrarse ni se obligará a las personas a proporcionar datos que puedan originar discriminación, en particular información sobre el origen racial o étnico, preferencia sexual, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o de otro tipo, o sobre la participación en una asociación o la afiliación a una agrupación gremial.

**Artículo 27.** Los archivos con datos personales deberán ser actualizados de manera permanente y ser utilizados exclusivamente para los fines para los que fueron creados. La finalidad de un archivo y su utilización en función de ésta, deberá especificarse y justificarse. Su creación deberá ser objeto de una medida de publicidad o que permita el conocimiento de la persona interesada, a fin de que ésta ulteriormente pueda asegurarse de que:

- I. Los datos personales reunidos y registrados son pertinentes a la finalidad;
- II. Ninguno de esos datos personales es utilizado o revelado sin su consentimiento, con un propósito incompatible con el que se haya especificado; y
- H. El período de conservación de los datos personales no excede del necesario para alcanzar la finalidad con que se han registrado.

**Artículo 28.** El acuerdo que clasifique la información como confidencial deberá contener un razonamiento lógico en el que demuestre que la información se encuentra en alguna o algunas de las hipótesis previstas en la presente Ley.

## TITULO CUARTO

### DEL ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA

#### Capítulo 1

##### De los Comités de Información

**Artículo 29.** En cada dependencia, organismo auxiliar y fideicomiso de la administración pública estatal y en la Procuraduría General de Justicia del Estado de México se establecerá un Comité de Información, integrado por:

- I. El titular de la dependencia, del organismo auxiliar o, del fideicomiso o, el servidor público que ellos mismos designen, quien presidirá el Comité;
- H. El responsable o titular de la unidad de información; y
- H. El titular del órgano del control interno.

El Comité adoptara sus decisiones por mayoría de votos.

**Artículo 30.** Los Comités de Información tendrán las siguientes funciones:

- I. Coordinar y supervisar las acciones realizadas en cumplimiento de las disposiciones previstas en esta Ley;
- II. Establecer de conformidad con las disposiciones reglamentarias, las medidas que coadyuven a una mayor eficiencia en la atención de las solicitudes de acceso a la información;
- III. Aprobar, modificar o revocar la clasificación de la información;
- IV. Supervisar la aplicación de los criterios de clasificación de la información expedidos por el Instituto;
- V. Elaborar un programa para facilitar la sistematización y actualización de la información, mismo que deberá remitirse al Instituto dentro de los primeros veinte días de cada año; y
- VI. Enviar los datos necesarios para la elaboración del informe anual del Instituto, de conformidad con lo que este solicite.

**Artículo 31.-** En los Poderes Legislativo y Judicial, los municipios, los órganos autónomos y los Tribunales Administrativos, se establecerán Comités de información que se integran y funcionarán en términos de este capítulo.

## **Capítulo II**

### **De las Unidades de Información**

**Artículo 32.** Los Sujetos Obligados contarán con un área responsable para la atención de las solicitudes de información, **a la que se le** denominará Unidad de Información.

**Artículo 33.** Los Sujetos Obligados designarán a un responsable para atender la Unidad de Información, quien fungirá como enlace entre éstos y los solicitantes. Dicha Unidad será la encargada de tramitar internamente la solicitud de información y tendrá la responsabilidad de verificar en cada caso que la misma no sea confidencial o reservada.

Las Unidades de Información no podrán proporcionar a particulares los nombres de los solicitantes y el contenido de la información que se genera como resultado del procedimiento para el acceso a la información pública y corrección de datos personales.

**Artículo 34.** El responsable de la Unidad de Información deberá tener el perfil adecuado para el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la presente Ley.

**Artículo 35.** Las Unidades de Información tendrán las **siguientes** funciones:

- I. Recabar, difundir y actualizar la información pública de oficio a la que se refiere esta Ley;
- II. Entregar, en su caso, a los particulares la información solicitada;

- H. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlas sobre el lugar donde les pueden proporcionar la información que solicitan;
- IV. Efectuar las notificaciones a los particulares;
- V. Proponer al Comité los procedimientos internos que contribuyan a la mayor eficiencia en la atención de las solicitudes de acceso a la información;
- VI. Proponer a quien preside el Comité de Información, los servidores públicos habilitados en cada unidad administrativa;
- VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos;
- VIII. Presentar ante el Comité, el proyecto de clasificación de información;
- IX. Las demás necesarias para facilitar el acceso a la información; y
- X. Las demás que disponga esta Ley y las disposiciones reglamentarias.

**Artículo 36.**-En los Poderes Legislativo y Judicial, los municipios, los órganos autónomos y los Tribunales Administrativos, se establecerán Unidades de Información que funcionarán en términos de este capítulo.

**Artículo 37.** Cada Unidad de Información deberá elaborar un catálogo de información o de expedientes clasificados que será del conocimiento público.

**Artículo 38.** En el ámbito del Poder Ejecutivo las Unidades de Información, acatarán las recomendaciones, lineamientos y criterios del Instituto y atenderán los requerimientos de informes que realice el mismo.

Las Unidades de Información de los demás Sujetos Obligados, atenderán las recomendaciones del Instituto y los requerimientos de informes que realice el mismo.

### **Capítulo III**

#### **De los Servidores Públicos Habilitados**

**Artículo 39.** Los Servidores Públicos Habilitados serán designados por el Presidente del Comité de Información.

**Artículo 40.** Los Servidores Públicos Habilitados tendrán las siguientes funciones:

- I. Localizar la información que le solicite la Unidad de Información;
- II. Proporcionar la información que obre en los archivos y que le sea solicitada por la Unidad de Información;
- III. Apoyar a la Unidad de Información en lo que ésta le solicite para el cumplimiento de sus funciones;
- IV. Proporcionar a la Unidad de Información, las modificaciones a la información pública de oficio que obre en su poder;
- V. Integrar y presentar al Responsable de la Unidad de Información la propuesta de primera clasificación de información, la cual tendrá los fundamentos y argumentos en que se basa dicha propuesta;
- VI. Verificar, una vez analizado el contenido de la información, que no se encuentre en los supuestos de información clasificada; y
- VII. Dar cuenta a la Unidad de Información del vencimiento de los plazos de reserva.

## Capítulo IV

### Del Procedimiento de Acceso

**Artículo 41.** Los Sujetos Obligados sólo proporcionarán la información pública que se les requiera y que obre en sus archivos. No estarán obligados a procesarla, resumirla, efectuar cálculos o practicar investigaciones.

**Artículo 42.** Cualquier persona, podrá ejercer el derecho de acceso a la información pública. Este derecho podrá ejercerse de manera directa; cuando se trate de consultas verbales y mediante la presentación de una solicitud por escrito, o en los formatos proporcionados por el Instituto a través de la Unidad de Información respectiva. Cuando se realice una consulta verbal deberá ser resuelta por la Unidad de Información en el momento, de no ser posible se invitará al particular a iniciar el procedimiento de acceso; las consultas verbales no podrán ser recurribles conforme lo establece la presente ley.

**Artículo 43.** La solicitud por escrito deberá contener:

- I. El nombre del solicitante, domicilio para recibir notificaciones; firma o huella digital y, en su caso, correo electrónico;
- II. La descripción clara y precisa de la información que solicita;
- III. Cualquier otro detalle que facilite la búsqueda de la información; y
- IV. Modalidad en la que solicita recibir la información.

No se dará curso a las solicitudes que carezcan de los requisitos establecidos en la fracción primera de este artículo.

**Artículo 44.** La Unidad de Información notificará al particular, dentro del plazo de cinco días hábiles, si requiere completar, corregir o ampliar los datos de la solicitud escrita. Si transcurrido un plazo igual no es atendido el requerimiento, se tendrá por no presentada la petición, quedando a salvo los derechos de la persona para volverla a presentar.

**Artículo 45.** De no corresponder la solicitud a la Unidad de Información, ésta orientará a los solicitantes para que presenten la solicitud a la Unidad de Información que corresponda.

**Artículo 46.** La Unidad de Información deberá entregar la información solicitada dentro de los diez días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. Este plazo podrá ampliarse hasta por otros siete días hábiles, siempre que existan razones para ello, debiendo notificarse por escrito al solicitante.

**Artículo 47.** En el caso de que no se cuente con la información solicitada o que ésta sea clasificada, la Unidad de Información deberá notificarlo al solicitante por escrito, en un plazo que no excederá de diez días hábiles contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud.

**Artículo 48.** La obligación de acceso a la información pública se tendrá por cumplida, cuando el solicitante previo el pago, previsto en el artículo 6 de esta Ley, si es el caso, tenga a su disposición copias simples, certificadas o en cualquier otro medio en el que se encuentre contenida la información solicitada, o cuando realice la consulta de la información en el lugar en el que ésta se localice.

Cuando la información solicitada ya esté disponible para consulta, se le hará saber por escrito al solicitante el lugar donde puede consultarla y las formas para reproducir o adquirirla.

Una vez entregada la información, el solicitante acusará recibo por escrito, dándose por terminado el trámite de acceso a la información.

**Artículo 49.** Cuando un mismo medio, impreso o electrónico, contenga información pública y clasificada, la unidad de información sólo podrá proporcionar la primera, siempre que lo anterior sea técnicamente factible

## **Capítulo V**

### **Del Procedimiento para el Acceso y Corrección de Datos Personales**

**Artículo 50.** Las Unidades de Información deberán recibir y dar curso a las solicitudes de las personas que tengan por objeto la corrección, sustitución, rectificación o supresión total o parcial de sus datos personales.

Se exceptúan de esta disposición las modificaciones que estén reguladas por otros ordenamientos.

En el ámbito del Poder Ejecutivo las respuestas negativas a las solicitudes realizadas en ejercicio del procedimiento de corrección de datos personales deberán ser notificadas de oficio al Instituto, para que este proceda y requiera al omiso, respecto del fundamento y motivación legal en que sustente su negativa. En caso de que el Instituto desestime las razones expresadas, conminará al omiso a realizar el acto solicitado.

**Artículo 51.** Para que proceda la solicitud, el interesado deberá precisar las modificaciones que deben realizarse y aportar la documentación necesaria. El Sujeto Obligado tendrá un plazo de treinta días hábiles desde la presentación de la solicitud para realizar las modificaciones o expresar las razones fundadas y motivadas por las que no procedieron las mismas. En ambos casos la Unidad de Información deberá notificarlo al interesado en un plazo no mayor de diez días hábiles.

**Artículo 52.** No será necesario el consentimiento de las personas para difundir o entregar datos personales, cuando se presenten los siguientes supuestos:

- I. Que la información sea necesaria para diagnóstico médico, prestación de servicios médicos o la gestión de servicios de salud, y no pueda recabarse autorización de la persona por impedimentos de salud;
- II. Que la información sea para fines estadísticos y científicos, siempre que esta sea agregada, no pueda relacionarse con las personas a las que se refiere y se solicite con el fundamento jurídico correspondiente;
- III. Que la información sea requerida por orden judicial;
- IV. Que la información sea requerida para la prestación de un servicio contratado a particulares por los Sujetos Obligados. En este caso la entrega de la información se hará una vez que se haya cubierto una fianza para garantizar la secrecía, el buen manejo de la información y que sólo se utilizará para los propósitos estrictamente señalados en el contrato. Dicha fianza no exime al contratista de las responsabilidades en que pudiera incurrir por el uso indebido de la información. Una vez terminado el contrato, el particular devolverá los datos personales que para uso exclusivo y temporal le fueron otorgados;
- V. Los demás casos que expresamente señalen otras leyes y los reglamentos respectivos.

**Artículo 53.** Las personas o sus representantes legales, podrán solicitar información de sus datos personales. La Unidad de Información tendrá un plazo de diez días hábiles, contados a partir de recibida la solicitud para entregar los datos.

**Artículo 54.** Los trámites que se realicen para el procedimiento previsto en este capítulo, así como la entrega de la información requerida será gratuita.

**Artículo 55.** Las Unidades de Información deberán hacer del conocimiento del Instituto u órgano equivalente, las bases de datos personales que posean los Sujetos Obligados e informarle sobre su actualización.

## **TITULO QUINTO**

### **DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION**

#### **Capítulo 1**

##### **De la Naturaleza y Atribuciones**

**Artículo 56.** Se crea el Organismo Público Descentralizado de carácter estatal denominado, 'Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México', dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, que tiene por objeto la difusión, protección y respeto al derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales.

**Artículo 57.** En su organización, funcionamiento y control, el Instituto se **sujeta a lo** establecido por la presente Ley y su Reglamento Interior y en sus decisiones se regirá por los principios de autonomía, legalidad, publicidad y objetividad.

**Artículo 58.** Para el ejercicio de sus atribuciones el Instituto tendrá acceso a la información pública, que se genere en el ámbito del Poder Ejecutivo; tratándose de información clasificada como reservada o confidencial, podrá conocerla para resolver medios de impugnación, determinando su debida clasificación o desclasificación y de no proceder esta última, continuará bajo el resguardo del sujeto obligado en cuya posesión originalmente se encontraba.

Los Sujetos Obligados señalados en el artículo 7 fracción 1 de esta Ley, deberán facilitar los trabajos del Instituto.

**Artículo 59.** El patrimonio del Instituto se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas presupuestales que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México.

**Artículo 60.** El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- I. **Interpretar en el orden administrativo la presente Ley;**
- II. **Vigilar en el ámbito de su competencia el cumplimiento de la presente Ley;**
- H. **Establecer lineamientos y criterios de carácter obligatorio en materia de acceso a la información pública para las dependencias , organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal , as como**

- a la Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado, y vigilar su cumplimiento;
- IV. Establecer lineamientos para el manejo, mantenimiento y seguridad de los datos personales, que estén en posesión de los Sujetos Obligados, señalados en la fracción anterior, y vigilar su cumplimiento;
  - V. Emitir criterios para la clasificación y catalogación de la información pública y vigilar su cumplimiento;
  - VI. Formular recomendaciones a los Sujetos Obligados en las materias de la presente Ley:
  - VII. Conocer y resolver los recursos de revisión que promuevan los particulares en contra de actos de los Sujetos Obligados señalados en la fracción 1 del artículo 7' de esta Ley;
  - VIII. Solicitar a los Sujetos Obligados los datos para la integración de su informe anual, incluidas las consultas verbales atendidas;
  - IX. Proporcionar asesoría y apoyo técnico a los Sujetos Obligados para la elaboración y ejecución de programas de información;
  - X. Apoyar a los Sujetos Obligados en el cumplimiento de las obligaciones que les impone la presente Ley;
  - XI. Hacer del conocimiento del órgano de control interno de cada dependencia, organismo auxiliar y fideicomiso de la Administración Pública Estatal, las presuntas infracciones a esta Ley. Las resoluciones finales que al respecto expidan los órganos de control interno y que hayan causado estado, deberán ser notificadas al Instituto, quien deberá hacerlas públicas a través de su informe anual;
  - XII. Elaborar formatos de solicitudes de acceso a la información pública y orientar a los particulares:
  - XIII. Coadyuvar a la elaboración y aplicación de los criterios para la conservación y archivo de la información pública:

- XIV Realizar y difundir estudios e investigaciones que contribuyan al objeto de esta Ley;
- XV. Capacitar a los servidores públicos en materia de acceso a la información;
- XVI. Difundir entre los servidores públicos y los particulares los beneficios del manejo público de la información, así como sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquella;
- XVII. Rendir informe anual de actividades a través de su Presidente ante el Pleno de la Legislatura, dentro del primer periodo ordinario de sesiones del año;
- XVIII. Designar, a través de su Presidente, a los servidores públicos de su adscripción y administrar sus recursos materiales y financieros;
- XIX. Elaborar y remitir a la Secretaria de Finanzas, Planeación y Administración su proyecto de presupuesto anual para que sea integrado al Proyecto de Presupuesto del Gobierno del Estado;
- XX. Expedir su Reglamento Interior y demás normas de operación; y
- XXI. Las demás que le confiere la presente Ley y otras disposiciones aplicables.

El Instituto tendrá su domicilio en la Ciudad de Toluca de Lerdo y ejercerá sus funciones en todo el territorio del Estado.

## **Capítulo II**

### **De la Administración e Integración del Instituto**

**Artículo 61.** La dirección y administración del Instituto estará a cargo de un Consejo y su Presidente, quien tendrá la representación legal del organismo.

Ra.

El Consejo estará integrado por dos consejeros y un Consejero Presidente designados por el Gobernador del Estado, cuyo nombramiento deberá hacerse del conocimiento de la Legislatura de manera inmediata.

**Artículo 62.** La Legislatura o la Diputación Permanente, en su caso, podrán objetar por mayoría de sus integrantes alguno o algunos de los nombramientos, en un plazo no mayor de diez días hábiles posteriores al nombramiento. Vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto se entenderán por no objetados los nombramientos del Ejecutivo.

Si existiese objeción a alguno o algunos de los nombramientos, el Gobernador del Estado deberá proceder a efectuar nuevos nombramientos, que desde luego serán comunicados al Poder Legislativo para los efectos del párrafo anterior, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

En caso de que por segunda ocasión existan objeciones, el Gobernador del Estado hará nuevos nombramientos que no admitirán objeción.

**Artículo 63.** Los Consejeros y el Consejero Presidente desempeñarán su cargo por un período de cuatro años: y, en lo individual, podrán ser ratificados para fungir por otro período igual, o ser nuevamente designados con distintos nombramientos, en este supuesto, al término de su gestión no podrán ser ratificados.

En todo caso, deberá observarse el mismo procedimiento que se siguió para la primera designación.

**Artículo 64.** Los Consejeros y el Consejero Presidente solo podrán ser removidos de su cargo y destituidos por las causales siguientes:

- I. Cuando en ejercicio de sus funciones transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución General de la República, la Particular del Estado y esta Ley, o incurra en alguna responsabilidad administrativa que amerite su destitución; lo cual deberá ser calificado por las dos terceras partes de los integrantes Legislatura del Estado;
- II. Cuando hayan sido condenados por un delito que merezca pena corporal, mediante sentencia ejecutoria.

**Artículo 65.** El procedimiento para la destitución de los integrantes del Consejo, por alguna de las causas establecidas en la fracción 1 del artículo anterior, se sujetará a las reglas siguientes:

- I. Sera iniciado por el Titular del Ejecutivo o por una cuarta parte de los integrantes de la Legislatura.
- II. Si es iniciado por el Titular del Ejecutivo, lo hará del conocimiento de inmediato, de la Legislatura, para que ésta proceda conforme a la fracción siguiente.
- H. Iniciado el procedimiento, la Legislatura del Estado citará al o a los Consejeros inculcados, para que comparezcan a desahogar su garantía de audiencia, en la que podrán formular alegatos y ofrecer las pruebas que a sus intereses convengan.
- IV. Desahogada la garantía de audiencia, la Legislatura del Estado determinará la responsabilidad del o de los inculcados, calificará la gravedad de la infracción, y resolverá, por las dos terceras partes de sus integrantes, si es el caso de proceder a la destitución.
- V. La resolución de la Legislatura que determine la destitución de alguno o algunos de los Consejeros. será comunicada al Titular del Ejecutivo para que proceda a la destitución y, en su oportunidad, a la designación de nuevos Consejeros.

En el supuesto de que la Legislatura resuelva que no es el caso de proceder a la destitución, se dará por terminado el procedimiento respectivo.

**Artículo 66.** Para ser Consejero se requiere:

- L. Ser Mexiquense en los términos establecidos por el artículo 23 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;
- II. Tener más de veinticinco años de edad;
- H. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal:
- IV. No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular ni haber sido postulado como candidato, en los últimos cinco años anteriores a la designación;
- V No haber sido titular de alguna de las secretarías de la administración pública estatal ni Procurador General de Justicia del Estado durante un año previo a su designación;
- VI. Contar con título profesional de alguna licenciatura y tener conocimientos en la materia;
- VII. Gozar de prestigio social y profesional;
- VIII. No ser ni haber sido dirigente de partido o asociación política alguna por lo menos cinco años antes de su designación; y
- IX. No ser ni haber sido ministro de culto por lo menos cinco años antes de su designación.

**Artículo 67.** Para ser Consejero Presidente, además de lo establecido por las fracciones I, III, V, VI y VII del artículo anterior, se requiere:

- 1. Tener más de 30 años de edad:

- II. No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular ni haber sido postulado como candidato, en los últimos diez años anteriores a la designación;
- H. No ser ni haber sido militante o dirigente de partido o asociación política alguna, por lo menos diez años antes de su designación;

**Artículo 68.** Durante su gestión los Consejeros y el Consejero Presidentes no podrán desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo las docentes en instituciones educativas o alguna de beneficencia que no implique remuneración siempre que sean compatibles con sus horarios, responsabilidades y actividades dentro del Instituto.

**Artículo 69.** A fin de poder cumplir con sus atribuciones y objetivos, el Instituto contará con la estructura orgánica y funcional necesaria.

### **Capítulo III**

#### **De los Medios de Impugnación**

**Artículo 70.** En las respuestas desfavorables a las solicitudes de acceso a la información pública o de corrección de datos personales, las unidades de información deberán informar a los interesados el derecho y plazo que tienen para promover recurso de revisión.

**Artículo 71.** En el ámbito del Poder Ejecutivo, los particulares podrán interponer recurso de revisión cuando:

- I. Se les niegue la información solicitada;
- II. Se les entregue la información incompleta o no corresponda a la solicitada;

- III. Se les niegue modificar, corregir o resguardar la confidencialidad de los datos personales.

**Artículo 72.** El recurso de revisión se presentará por escrito ante la Unidad de Información correspondiente, dentro del plazo de 15 días hábiles, contado a partir de la fecha en que el afectado tuvo conocimiento de la resolución respectiva.

La Unidad de Información deberá remitir el escrito de recurso al Instituto al día siguiente hábil de haberlo recibido.

**Artículo 73.** El escrito de recurso de revisión contendrá:

- I. Nombre y domicilio del recurrente, y en su caso, la persona o personas que éste autorice para recibir notificaciones;
- II. Acto impugnado, Unidad de Información que lo emitió y fecha en que se tuvo conocimiento del mismo;
- III. Razones o motivos de la inconformidad;
- IV. Firma del recurrente o en su caso huella digital, requisitos sin los cuales no se dará trámite al recurso.

Al escrito de recurso deberá acompañarse copia del escrito que contenga el acto impugnado.

**Artículo 74.** El Instituto subsanará las deficiencias de los recursos en su admisión y al momento de su resolución.

**Artículo 75.** Recibido el recurso de revisión, el consejero presidente, en un plazo no mayor de tres días hábiles, lo turnará a un consejero quien será designado ponente, quien presentará al Consejo el expediente con

el proyecto de resolución. El Consejo resolverá en definitiva dentro de un plazo de treinta días hábiles siguientes a la fecha de interposición del recurso.

**Artículo 76.** La resolución del Instituto deberá remitirse ala Unidad de Información, quien deberá cumplimentarla dentro del plazo de diez días hábiles.

**Artículo 77.** Las prescripciones contenidas en el presente capítulo serán aplicables a los Poderes Legislativo y Judicial, a los Municipios del Estado, a los órganos Autónomos y Tribunales Administrativos.

En estos casos el recurso de revisión será resuelto por el servidor público que determinen las disposiciones legales o reglamentarias respectivas.

**Artículo 78.** En contra de las resoluciones dictadas en los recursos de revisión por el Instituto o por los ayuntamientos, los particulares afectados podrán promover el juicio administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Las resoluciones que dicten los demás sujetos obligados, en materia del recurso de revisión, no admitirán medio de defensa ordinario alguno.

**Artículo 79.** La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México tendrá la intervención que la ley de su creación le atribuye, para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y de protección de datos personales.

**TÍTULO SEXTO**  
DEL ACCESO A LA INFORMACION EN LOS  
DEMÁS SUJETOS OBLIGADOS

**Capítulo único**

**Artículo 80.** Los Poderes Legislativo y Judicial del Estado; los Municipios; los Tribunales Administrativos y los órganos autónomos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán el órgano equivalente al del Título Quinto de la presente ley, para proporcionar y garantizar a los particulares el acceso a la información y la protección de los datos personales, de conformidad con lo previsto en esta Ley

**Artículo 81.** Las disposiciones que los Sujetos Obligados emitan deberán señalar:

- I. Las unidades de información responsables de publicar la información a que se refiere el artículo 12;
- II. El Comité de información o su equivalente:
  - H. El servidor público habilitado o su equivalente;
- IV. Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial;
- V. Una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga este ordenamiento.

## TÍTULO SEPTIMO DE LAS RESPONSABILIDADES Y LAS SANCIONES

### Capítulo único

**Artículo 82.** Para los efectos de esta ley son causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos de los sujetos obligados:

- I. Cualquier acto u omisión que provoque la suspensión o deficiencia en la atención de las solicitudes de información;
- II. Alterar la información solicitada;
- III. Actuar con dolo o mala fe en la clasificación o desclasificación de la información;
- IV. Entregar información clasificada como reservada;
- V. Entregar información clasificada como confidencial fuera de los casos previstos por esta ley;
- VI. Vender, sustraer o publicitar la información clasificada;
- VII. Hacer caso omiso de los requerimientos y resoluciones del Instituto o del órgano equivalente, en su caso;
- VIII. En general dejar de cumplir con las disposiciones de esta ley.

**Artículo 83.** Los servidores públicos de los sujetos obligados que incurran en las responsabilidades administrativas establecidas en el artículo anterior, serán sancionados conforme a las prescripciones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

**Artículo 84.** La atención extemporánea de las solicitudes de información no exime a los servidores públicos de la responsabilidad administrativa en que hubiese incurrido en términos de este capítulo.

**Artículo 85.** En los casos en que el Instituto o el órgano equivalente, en su caso, determine que por negligencia no se hubiese atendido alguna solicitud en los términos de esta ley, requerirá a la Unidad de Información correspondiente para que proporcione la información sin costo alguno para el solicitante, dentro del plazo de diez días hábiles a partir del requerimiento.

## **TRANSITORIOS**

**Primero.** Publíquese el presente Decreto en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno".

**Segundo.** La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y las reformas al Código Administrativo del Estado de México y a la Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de México tendrán vigencia, hasta en tanto entren en vigor los párrafos segundo y tercero, adicionados al artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, aprobados por esta Legislatura.

**Tercero.** Los Consejeros del Instituto deberán ser designados dentro de los tres meses siguientes al inicio de la vigencia de la presente Ley e iniciarán sus funciones un mes después de su designación.

**Cuarto.** El Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, los Municipios, los órganos autónomos y los Tribunales Administrativos, emitirán las disposiciones reglamentarias correspondientes a la presente Ley, dentro de los seis meses siguientes al inicio de su vigencia.

**Quinto.** Los Sujetos Obligados deberán nombrar a los responsables de las Unidades de información, o su equivalente y, a los integrantes de los comités de información, así como designar a los servidores públicos habilitados a más tardar tres meses después de la designación de los Consejeros y del Consejero Presidente.

La conformación de las estructuras a que se refiere esta disposición, deberá hacerse con los recursos humanos, materiales y financieros asignados, por lo que no deberá implicar erogaciones adicionales.

**Sexto.** La información pública de oficio a que se refiere la presente Ley deberá estar disponible a más tardar un año después de la designación de los Consejeros y del Consejero Presidente.

**Séptimo-** Los Sujetos Obligados deberán elaborar el catálogo de información a que se refiere la presente Ley, a más tardar un año después de la designación de los Consejeros y del Consejero Presidente.

**Octavo.** Los particulares podrán presentar solicitudes de acceso a la información pública y corrección de datos personales en términos de la presente Ley, después de un año de la designación de los Consejeros y del Consejero Presidente.

**Noveno.** El Instituto expedirá su reglamento interior dentro de los tres meses siguientes a su integración.

**EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MEXICO**

ARTURO MONTIEL ROJAS  
**(RUBRICA).**

EL SECRETARIO **GENERAL DE GOBIERNO**

MANUEL CADENA MORALES  
(RUBRICA) .

APROBACION:	<b>18 de marzo del 2004.</b>
PROMULGACION:	<b>30 de abril del 2004.</b>
PUBLICACION:	<b>30 de abril del 2004</b>
VIGENCIA:	<b>01 de mayo del 2004.</b>



## **Análisis de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México**

**Jorge Reyes Pastrana"**

*El autor es Subdirector de Información de la Unidad de Planeación. Programa de Evaluación de la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración en el Gobierno del Estado de México.*

### **1. Habemus Ley de Transparencia**

Como bien lo señaló el diputado Ignacio Rubí, el 18 de marzo del año en curso fue un día histórico para nuestra entidad federativa, ya que la LV Legislatura aprobó el decreto por el que se adiciona con dos párrafos el artículo 5 de la Constitución Política y se expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México. A ello se agrega la expedición del decreto que adiciona una fracción al artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal, para que a más tardar el 31 de julio, los ayuntamientos exhiban las nóminas de las administraciones municipales. Las retribuciones que deberán establecerse con base en criterios como la población, el monto presupuestal disponible, el costo promedio de vida en el municipio y en la entidad, el índice inflacionario, el grado de marginalidad municipal, la productividad en la prestación de servicios públicos y la eficiencia en la recaudación de ingresos.

Por lo que hace a las adiciones a la Constitución política del Estado, destaca que el "derecho a la información será garantizado por el Estado", que la

"ley establecerá las previsiones que permitan asegurar la protección, el respeto y la difusión de este derecho" y que "los poderes públicos y los órganos autónomos transparentarán sus acciones, garantizarán el acceso a la información pública y protegerán los datos personales en los términos que señale la ley reglamentaria".

La expedición de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública constituye un gran acierto del Congreso del Estado. Lo importante es que ahora se tiene un ordenamiento jurídico que entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta del Gobierno y que se implementará en su totalidad, en un plazo no mayor de un año a partir de la fecha en que sean designados los dos consejeros y el consejero presidente del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información.

En este sentido, son sujetos obligados a atender las solicitudes de información pública con base en la Transparencia y el Acceso a la Información, las unidades administrativas que integran los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; así como los ayuntamientos, órganos autónomos (Instituto y Tribunal electoral, la Comisión de Derechos Humanos y las Instituciones de Educación Superior dotadas de autonomía) y los Tribunales Administrativos. Los titulares de esas instituciones deberán nombrar a los responsables de las unidades de información, a los integrantes de los Comités de Información y a los servidores públicos habilitados, que serán las personas encargadas "de apoyar a sus respectivas unidades de información y aportar en primera instancia el fundamento y motivación de la clasificación de la información".

La instrumentación de las unidades de información y los Comités de Información no deberá ser onerosa para los sujetos obligados, ya que en el artículo cuarto transitorio se establece que la "conformación de

las estructuras a que se refiere esta disposición, deberá hacerse con los recursos materiales y financieros asignados, por lo que no deberá implicar erogaciones adicionales".

Con la entrada en vigor de la ley en la materia y la adición a la Ley Orgánica Municipal, habrá instituciones más transparentes, dado que existirán los mecanismos necesarios para conocer la información pública de oficio. entre la cual se encuentran las disposiciones normativas, los directorios de servidores públicos de mandos medios y superiores con sus remuneraciones, los programas anuales de obras y los presupuestos. También habrá la posibilidad de que la población conozca con diez días hábiles a su publicación, los proyectos de disposiciones reglamentarias.

## **2. Base *jurídica* de la *información pública***

Para comprender mejor lo señalado, es conveniente tener en cuenta las siguientes disposiciones jurídicas que se relacionan con la administración de los documentos públicos a saber:

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 6.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros. provoque algún delito o perturbe el orden público: el derecho a la información será garantizado por el Estado.

## **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México**

**Artículo 5.** El derecho a la información será garantizado por el Estado. La ley establecerá las previsiones que permitan asegurar la protección, el respeto y la difusión de este derecho.

Los poderes públicos y los órganos autónomos transparentarán sus acciones, garantizarán el acceso a la información pública y protegerán los datos personales en los términos que señale la ley reglamentaria.

## **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México**

**Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria de los párrafos segundo y tercero del artículo 5° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y tiene por objeto, tutelar y garantizar, a toda persona, el ejercicio del derecho a la información pública y proteger los datos personales que se encuentren en posesión de los sujetos obligados.

## **Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de México y Municipios**

**Artículo 1.** La presente Ley, es de orden público e interés social y tiene por objeto normar y regular la administración de documentos administrativos e históricos de los poderes del Estado, municipios y organismos auxiliares. Se entiende por documento, cualquier objeto que pueda dar constancia de un hecho.

**Artículo 6.** Los usuarios tendrán acceso a la información de los documentos, conforme a lo dispuesto por la ley de la materia.

### **Código Administrativo del Estado de México**

**Artículo 1.4.** La aplicación de este Código corresponde al gobernador del Estado y a los ayuntamientos de los municipios de la entidad, en sus respectivas competencias, quienes actuarán directamente o a través de sus dependencias y organismos auxiliares, en los términos de este ordenamiento, de las leyes orgánicas de la Administración Pública del Estado de México y Municipal del Estado de México y los reglamentos correspondientes.

**Artículo 1.41.** Toda persona tiene derecho a que las autoridades, en las materias reguladas en este código, le proporcionen información en términos de la ley en la materia.

### **3. Nacimiento de la Ley de Transparencia Mexiquense**

La cultura de la transparencia arraiga gradualmente en el país, ya que a partir del 30 de abril, son quince las entidades federativas que cuentan con un ordenamiento sobre esta materia. Con esa fecha se publicó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, con las consiguientes reformas a la Constitución Política, al Código Administrativo y a la Ley de Documentos Administrativos e Históricos para que se permita el acceso libre a los archivos de los poderes y municipios.

En la Constitución local se establece que "el derecho a la información será garantizado por el Estado"; que la ley establecerá las previsiones que permitan asegurar la protección, el respeto y la difusión de este derecho" y que "los poderes públicos y los órganos autónomos transparentarán sus acciones, garantizarán el acceso a la información pública y protegerán los datos personales en los términos que señale la ley reglamentaria.

La Ley entró en vigor el primero de mayo y se implementará paulatinamente, ya que los Consejeros del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública, (ITAI) serán designados por el gobernador con la aprobación de la Legislatura, dentro de los tres meses siguientes al inicio de la vigencia de la presente ley e iniciarán sus funciones un mes después de su designación. Los nombramientos de los integrantes de las Unidades y Comités de Información deberán hacerse a más tardar tres meses después de la designación de los consejeros y del consejero presidente; que el reglamento interior del Instituto se expedirá dentro de los tres meses siguientes a su integración; que los poderes del Estado, municipios, órganos autónomos y tribunales administrativos emitirán las disposiciones reglamentarias correspondientes a la presente ley, dentro de los seis meses siguientes al inicio de su vigencia y que estas mismas instancias, deberán elaborar el catálogo de información y poner a disposición del público la información pública de oficio a más tardar un año después de la designación de los consejeros del Instituto.

Entre la información pública de oficio se encuentran las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios, manuales de organización y procedimientos y demás disposiciones en los que se establece su marco jurídico; el directorio de servidores públicos de los mandos medios y superiores, con referencia a su nombramiento oficial, el puesto funcional,

la categoría, el sueldo, y otras remuneraciones mensuales fijas, viáticos y gastos de representación; los programas anuales de obras y, en su caso, la información relativa a los procesos de licitación y contratación del área de su responsabilidad; y la que contenga los sistemas, procesos, oficinas, ubicación, costos y responsables de atender las solicitudes de acceso a la información, así como el registro de las solicitudes recibidas y atendidas.

La Ley pretende tutelar y garantizar a toda persona, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y proteger los datos personales que se encuentren en posesión de los ayuntamientos, órganos autónomos, tribunales administrativos y Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esto se precisa en los capítulos referentes a los derechos de las personas, a los sujetos obligados, a la información pública de oficio, a la información clasificada como reservada y confidencial, a los Comités de Información, a las Unidades de Información, a los servidores públicos habilitados, al procedimiento de acceso, al procedimiento para el acceso y corrección de datos personales, a la naturaleza y atribuciones del ITAI, a la administración e integración del Instituto, a los medios de impugnación, al acceso a la información en los demás sujetos obligados y a las responsabilidades y sanciones.

#### ***4. Unidades de Información***

Con la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México se fortalecerán los instrumentos de vinculación ciudadana, en especial con los que funciona el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración. Estos instrumentos que también se relacionan con la actividad documental son:

el Archivo General del Poder Ejecutivo, el Centro General de Información, la Documentación de la Gestión Gubernamental, el Portal Electrónico del Gobierno del Estado de México, el Centro de Atención Telefónica Avanzatel, los módulos de orientación e información al público y las terminales de información en línea.

Paralelamente a estos instrumentos y por mandato de ley en cada dependencia, organismo auxiliar y fideicomiso público, se debe establecer un Comité de Información y una Unidad de Información, como instancias que en todo momento deberán acatar los lineamientos y las resoluciones que emita el Consejo del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyos integrantes (dos consejeros y un presidente consejero) deberán ser nombrados por el gobernador a más tardar el 31 de julio, con la ratificación de la LV Legislatura. Cabe aclarar que los consejeros y los responsables de las Unidades de Información deberán tener el perfil adecuado para el cumplimiento de las obligaciones derivadas por la ley, ya que sus responsabilidades se sitúan más allá de los recursos de revisión y de los procesos para facilitar la información pública de oficio.

De acuerdo con los artículos 32 y 33 de la ley respectiva, las Unidades de Información tendrán como objetivo atender las solicitudes de información de los ciudadanos, verificando que la que se les entregue, no esté clasificada como reservada o confidencial. Se puede afirmar que ahora existen los mecanismos para acceder a la información pública de oficio, los cuales no se habían incluido en el artículo 141 del Código Administrativo del Estado de México.

De conformidad con los artículos 35, 37 y 72 de la ley en la materia, las Unidades de Información tendrán como funciones: recabar, difundir y actualizar la información pública de oficio; entregar en su caso a los particulares, la información solicitada; asesorar a los particulares en la elaboración de solicitudes y orientarlos sobre el lugar donde les pueden proporcionar la información que solicitan; efectuar las notificaciones a los particulares: proponer al Comité de Información los procedimientos internos que contribuyan a la mayor eficiencia en la atención de las solicitudes de acceso a la información; proponer al presidente del Comité la relación de los servidores públicos que serán habilitados en cada unidad administrativa; llevar el registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos; presentar ante el Comité el proyecto de clasificación de la información: elaborar un catálogo de información o de expedientes clasificados que serán del conocimiento público; recibir los recursos de revisión que interpongan los particulares y canalizar estos al IFM al día siguiente hábil de haberlo recibido. De acuerdo con el artículo 71, los particulares podrán interponer un recurso de revisión cuando se les niegue la información solicitada, se les entregue la información incompleta o no corresponda a la solicitada o se les niegue modificar, corregir o resguardar la confidencialidad de los datos personales.

El objetivo y las atribuciones señaladas para las Unidades de Información del Poder Ejecutivo, son las mismas para los órganos de la Legislatura y sus dependencias, el Poder Judicial y el Consejo de la Judicatura del Estado, los órganos autónomos, los tribunales administrativos, los ayuntamientos y las dependencias y entidades de la administración pública municipal. Su éxito estará en función de la selección de su personal, el cual invariablemente debe caracterizarse tener buena reputación y poseer conocimientos relacionados con la información pública de oficio.

Es deseable que los responsables de la implementación en las Unidades de Información no escatimen esfuerzos y recursos, porque sería un error dejarlas en áreas administrativas con escasa influencia en la toma de las decisiones. Lo óptimo sería que las integraran en las Unidades de Información, planeación, programación y evaluación (tal y como que se señala en el artículo 41 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios) y que su influencia abarcara lo relacionado con las páginas electrónicas, los módulos y teléfonos de atención al público, los archivos y los centros de documentación.

Finalmente, es necesario que todos los sujetos obligados acaten las disposiciones señaladas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, en especial con la instrumentación y operación adecuada de las Unidades y los Comités de Información, sin dejar de lado la actualización de las páginas electrónicas. El gobierno estatal tiene firme ese propósito en el Programa de "Desarrollo de la Función Pública y Ética en el Servicio" del Plan de Desarrollo 1999-2005 que, en su décimoprimer estrategia establece el compromiso de fortalecer los sistemas de presentación, atención y resolución de quejas y denuncias, así como los de orientación e información al público; además de diseñar mecanismos para que los ciudadanos tengan acceso a la información derivada de la gestión pública.

## **5. Comités de Información**

El alma de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México son los Comités de Información de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del Poder Ejecutivo; los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos autónomos, los tribunales administrativos

y los municipios. Con base en el artículo 30 de esta ley, serán estos órganos colegiados los encargados de aprobar, modificar o revocar la clasificación de la información como reservada o confidencial; coordinar y supervisar las acciones realizadas en cumplimiento de las disposiciones previstas en esta ley: establecer de conformidad con las disposiciones reglamentarias, las medidas que coadyuven a una mayor eficiencia en la atención de las solicitudes de acceso a la información; supervisar la aplicación de los criterios de clasificación expedidos por el Instituto (de Transparencia y Acceso a la Información Pública); elaborar un programa para facilitar la sistematización y actualización de la información, mismo que deberá remitirse al Instituto dentro de los primeros 20 días de cada año; y enviar los datos necesarios para la elaboración del informe anual del Instituto, de conformidad con lo que este solicite.

Los Comités de Información, al igual que el Consejo del Instituto, se integrarán por tres personas para facilitar la toma de las decisiones por mayoría de votos, sin que esto implique la exclusión de otros servidores públicos en sus sesiones. En el artículo 29 de la Ley respectiva se puntualiza que los Comités de Información estarán integrados por el titular de la dependencia, del organismo auxiliar o del fideicomiso o el servidor público que ellos mismos designen, quien presidirá el comité; del responsable o titular de la unidad de información; y del titular del Órgano de Control Interno.

La actuación de los Comités de Información es simultánea a las Unidades de Información, pues gran parte de las decisiones que adopten partirán del trabajo que realice el personal adscrito a la Unidad de Información correspondiente, con el apoyo de los servidores públicos habilitados en las unidades administrativas. Aunque no se señale en sus atribuciones,

los Comités deberán aprobar los programas de capacitación y difusión, así como la información que sea susceptible de difundirse en las páginas electrónicas.

Sin duda, las disposiciones señaladas en la ley tienen elementos a favor para darles cumplimiento, pues existen las condiciones para su implementación, incluyendo por supuesto, la voluntad del personal capacitado en materia de administración de documentos.

Afortunadamente las instancias de los tres poderes y de los ayuntamientos tienen el apoyo del Sistema Estatal de Documentación para instrumentar las actividades de sus Comités y Unidades de Información, dado que este órgano colegiado tiene entre sus atribuciones ser el instrumento encargado de regular, coordinar, homogeneizar y dinamizar el funcionamiento y el uso de los archivos administrativos e históricos de los poderes del Estado, municipios y organismos auxiliares.

Con las ventajas de la Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de México, hoy se tiene la normatividad para la operación de los archivos, centros de documentación, unidades de correspondencia y unidades de sistemas y equipos auxiliares de la documentación. Dentro de esa normatividad, que incluso regula los procesos de entrega y recepción de oficinas, resalta la regulación de los inventarios de archivo (trámite, concentración e histórico), la documentación no convencional, así como los acervos bibliográficos y hemerográficos.

Otro órgano colegiado que jugará un papel relevante en la implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública es el Comité Editorial de la Administración Pública Estatal, el cual se forma en 1996 como

órgano coordinador de la producción, distribución, resguardo y consulta de las publicaciones oficiales generadas por las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México. El trabajo de este comité se ha reflejado en la integración de los programas editoriales anuales con un criterio de racionalidad del gasto público, en la edición del Manual de Normas y Políticas para la Edición de Publicaciones Oficiales que incluye las características específicas de los libros, folletos, trípticos, volantes, boletines, revistas, periódicos murales, audiovisuales, publicaciones electrónicas y páginas web) y la integración del depósito legal de publicaciones oficiales en el Centro General de Información y Documentación de la Gestión Gubernamental.

La actuación de los Comités de Información será relevante en materia de transparencia y acceso a la información pública, pues estas instancias realizarán la clasificación de los documentos que contengan información reservada y confidencial. Aquí cabe aclarar que el acuerdo que clasifique la información como reservada o confidencial, deberá contener un razonamiento lógico, pues de otra manera se corre el riesgo de que el Instituto revoque dicha clasificación, ante una respuesta desfavorable a una solicitud ciudadana de acceso a la información pública.

Como se destaca, existen las condiciones necesarias para transparentar la información pública a partir de las instancias existentes y por supuesto el gran cerebro es el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.

## **6. Instituto de *Transparencia***

El título quinto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México hace alusión a la naturaleza y atribuciones del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (ITAI), a su administración e integración y a los medios de impugnación ante las respuestas desfavorables a las solicitudes de acceso a la información pública o de corrección de datos personales. Cabe aclarar que los procesos de revisión iniciarán y concluirán en las Unidades de Información, pues son las instancias que también cumplirán las resoluciones del Instituto.

El ITAI de acuerdo con el artículo 56, está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión; tiene por objeto la difusión, protección y respeto al derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales. El artículo 57 establece que en su organización y funcionamiento se sujetará a lo establecido por esta ley y su reglamento y que en sus decisiones se regirá por los principios de autonomía, legalidad, publicidad y objetividad.

Entre las 21 atribuciones del ITAI que consigna el artículo 60, resaltan las de vigilar e interpretar en el orden administrativo la presente ley; establecer los lineamientos en materia de protección de datos personales y el acceso a la información pública para las instancias del Poder Ejecutivo; emitir criterios para la clasificación y catalogación de la información pública y vigilar su cumplimiento; formular recomendaciones a los sujetos obligados en las materias de la ley; conocer y resolver los recursos de revisión que promuevan los particulares; solicitar a los sujetos obligados los datos para la integración de su informe anual y presentar éste ante la legislatura; proporcionar asesoría y apoyo técnico para la elaboración y ejecución

de los programas de información ; hacer del conocimiento del órgano de control interno del Poder Ejecutivo sobre las presuntas infracciones a la ley; elaborar formatos de solicitudes de acceso a la información pública y orientar a los particulares ; coadyuvar a la elaboración y aplicación de los criterios para la conservación y archivo de la información pública; realizar y difundir estudios que contribuyan al objeto de esta ley; y capacitar a los servidores públicos en materia de información.

En el artículo 61 se establece que la dirección y administración del Instituto estará a cargo de un consejo y su presidente , quien tendrá la representación legal del organismo . El consejo estará integrado por dos consejeros y un consejero presidente designados por el gobernador del Estado, cuyo nombramiento deberá hacerse del conocimiento de la Legislatura de manera inmediata.

El artículo 63 señala que los consejeros y el consejero presidente desempeñarán su cargo por un período de cuatro años; y, en lo individual, podrán ser ratificados para fungir por otro período igual, o ser nuevamente designados con distintos nombramientos . En el artículo 68 se establece que los integrantes del consejo no podrán desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo las docentes en instituciones educativas o alguna de beneficencia que no implique remuneración ; siempre que sean compatibles con sus horarios, responsabilidades y actividades dentro del instituto.

En el artículo 66 se establece que para ser consejero se-  
mexiquense. tener más de 25 años de edad, gozar de ó-,ra-. regia aoió^  
no haber sido condenado por delito o ve merezco \_ .l. no tener  
ni haber tenido un cargo de elección = \_ n — . dala cc\*rc-

candidato en los últimos cinco años anteriores a la elección; no haber sido Procurador General de Justicia, ni Secretario de la Administración Pública Estatal durante un año previo a su designación, tener el título profesional de alguna licenciatura y conocimientos en la materia; gozar de prestigio social y profesional, y no ser ni haber sido dirigente de partido o asociación política alguna o ministro de culto por lo menos cinco años antes de su designación. Con excepción de algunos de los requisitos antes señalados, el artículo 67 establece que para ser consejero presidente se requiere tener más de 30 años de edad; y, no haber sido militante o dirigente de partido o asociación política alguna, ni tener o haber tenido cargo alguno de elección popular, ni haber sido postulado como candidato en los últimos diez años anteriores a la designación.

Quienes formen parte del consejo deberán observar los principios que le dan sustento al ITAI, pues de otro modo sus resoluciones podrán ser objeto de juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o incluso, ser sometidos a un proceso de destitución del cargo ante la Legislatura. Ahí radica la importancia de la honorabilidad y el conocimiento de los documentos públicos, ya que de otro modo no se tendrá la capacidad para clasificar o desclasificar la información ante el surgimiento de una impugnación.

Por ello, los consejeros deberán comprometerse a interpretar y aplicar la ley bajo los principios de autonomía, legalidad, publicidad y objetividad; establecer los lineamientos metodológicos para el funcionamiento de los comités y unidades de información del Poder Ejecutivo, difundir la cultura de la transparencia y del uso de la información pública y promover la capacitación y la realización de investigaciones sobre transparencia e información pública.

Finalmente conviene aclarar que el título sexto de la ley señala que los Poderes Legislativo y Judicial, los municipios, los tribunales administrativos y los órganos autónomos deberán establecer un órgano equivalente al ITAI, para proporcionar y garantizar a los particulares el acceso a la información y la protección de los datos personales. Las disposiciones que emitan los sujetos obligados deberán señalar lo referente a los Comités y Unidades de Información, a los servidores públicos habilitados, a los criterios de clasificación de la información y a la instancia interna responsable de aplicar la ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga este ordenamiento.

## ***7. Información Pública***

La fracción V del artículo 2 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México define a la información pública, como toda aquella que esté en posesión de los sujetos obligados, en el ejercicio de sus atribuciones; es decir, los documentos que generan las unidades administrativas de los ayuntamientos, órganos autónomos, tribunales administrativos y Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Este ordenamiento hace alusión a la información pública de oficio y a la información clasificada, la cual de acuerdo a la fracción VI del artículo antes señalado, es "aquella considerada en la presente ley como reservada o confidencial".

La información pública de oficio, es aquella susceptible de ponerse a disposición del público, de acuerdo a lo estipulado en el capítulo 1 del título tercero de la ley respectiva. Es conveniente aclarar, que las Unidades de Información deberán tener disponible en medio impreso o electrónico, de manera permanente y actualizada, por lo menos, la información referente

a leyes, decretos, acuerdos y convenios; manuales de organización y procedimientos; directorios de servidores públicos de mandos medios y superiores con remuneraciones; programas anuales de obras; procesos de licitación y contratación de obras y servicios; sistemas, procesos, oficinas, ubicación, costos y responsables de atender las solicitudes de información; registro de las solicitudes recibidas y atendidas de información; nombre, dirección, teléfono y horarios de atención al público de los responsables de las unidades de información; acuerdos y actas de las reuniones oficiales de los órganos colegiados; presupuesto asignado y los informes sobre su ejecución; padrones de beneficiarios de los programas desarrollados; procesos de licitación y contratación para la adquisición de bienes, arrendamientos y prestación de servicios; convenios con los sectores público, privado y social; mecanismos de participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas y toma de decisiones; planeación, programación y contenidos de la información que difundan los medios escritos y electrónicos; agenda de reuniones públicas de los titulares de las unidades administrativas; índices, catálogos de información pública y bases de datos personales disponibles; expedientes concluidos relativos a la expedición de autorizaciones, permisos, licencias, certificaciones y concesiones; informes de auditorías realizadas por los órganos de control interno y los despachos externos; programas de trabajo e informes anuales de actividades; información derivada del Sistema de Planeación Democrática; situación económica del Estado; ingresos, egresos y deuda pública; proyectos de disposiciones reglamentarias; cuenta pública; informes de gobierno; y datos referentes al desarrollo de obras para brindar servicios.

**La información pública de oficio que deben proporcionar los sujetos obligados como el Instituto Electoral, es la que le proporcionen los partidos políticos; en la Legislatura las iniciativas, dictámenes, informes, diario de debates, decretos, acuerdos y resoluciones aprobadas; y en los ayuntamientos, los planes de desarrollo municipal; reservas territoriales y ecológicas; participaciones federales y todos los recursos que integran su hacienda, cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.**

**Como se aprecia, una buena parte de esta información obedece a la transparencia de las finanzas públicas, por lo que será necesario que los Comités de Información trabajen para ampliar la gama de la información pública de oficio y clasificar la información considerada como reservada y confidencial, en especial, la de carácter político y penal. Como se señala en el artículo 19 de la ley, se debe tener presente, que el derecho de acceso a la información pública sólo será restringido cuando se trate de información clasificada como reservada o confidencial.**

**El capítulo II del título tercero de la ley considera a la información reservada, la clasificada como tal, de manera temporal, mediante acuerdo fundado y motivado, por los sujetos obligados, cuando comprometa la seguridad del Estado o la seguridad pública; pueda dañar la conducción de las negociaciones de acuerdos interinstitucionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter confidencial al Estado de México; pueda dañar la situación económica y financiera de la entidad; ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o cause perjuicio a las actividades de**

fiscalización, verificación, inspección y comprobación del cumplimiento de las leyes, de prevención del delito, procuración y administración de justicia, de readaptación social y de recaudación de contribuciones; la que por disposición legal sea considerada como reservada; la que pueda causar daño a los expedientes procesales o procedimientos administrativos, incluidos los de quejas, denuncias, inconformidades, responsabilidades administrativas y resarcitorias en tanto no hayan causado estado; y aquella que se considere que el daño que pueda producirse con la publicación de la información sea mayor que el interés público de conocer la información de referencia. La clasificación de este tipo de información se hará hasta por un período de nueve años, pudiéndose solicitar autorización al Instituto para ampliar el tiempo de reserva, hasta por un plazo igual y por una sola vez, siempre que subsistan las circunstancias que motivaron su clasificación.

De acuerdo con el artículo 25 de la ley, se considera información confidencial, la clasificada como tal, de manera permanente por su naturaleza o mediante acuerdo fundado y motivado por los sujetos obligados, cuando contenga datos personales y al ser divulgada afecte la privacidad de las personas; la que por disposición legal sea considerada como confidencial y la que se entregue a los sujetos obligados bajo promesa de secrecía. Cabe aclarar que no se considerará confidencial la información que se encuentre en los registros públicos o en fuentes de acceso público; la información que contenga datos personales debe sistematizarse en archivos elaborados con fines lícitos y que los archivos con datos personales deberán ser actualizados de manera permanente y ser utilizados exclusivamente para los fines para los que fueron creados.

## **8. Acceso a la Información Pública**

En el capítulo del título segundo se señala que la información pública será accesible de manera permanente a cualquier persona, privilegiando el principio de máxima publicidad de la información; que toda persona tiene el derecho de acceso a la información pública, sin más limitaciones que las establecidas en la presente ley; que en materia política, solo podrán ejercer este derecho los mexicanos; que toda persona que acredite la titularidad de sus datos personales, en posesión de los sujetos obligados, tiene derecho a saber si se está procesando información y a solicitar las rectificaciones o supresiones que correspondan cuando los registros sean ilícitos, justificados o inexactos y a conocer los destinatarios cuando esta información sea transmitida y que el acceso a la información pública será permanente y gratuito, previendo que la expedición de documentos, grabaciones y reproducciones se sujetará, en su caso, al pago de los derechos, productos y aprovechamientos establecidos en la legislación correspondiente. Cabe aclarar que para el cumplimiento de estos propósitos, los sujetos obligados deben poner en práctica, políticas y programas de acceso a la información que se apeguen a criterios de publicidad, veracidad, oportunidad, precisión y suficiencia en beneficio de los solicitantes.

Quienes deseen acceder a la información pública de oficio, no deben tocar infinidad de puertas, ya que en el caso del Poder Ejecutivo y a través del Portal Electrónico del Gobierno del Estado de México y del servicio telefónico Avanzatel, podrán localizar a la Unidad de Información en la dependencia o del organismo que les interese. Como se establece en el título cuarto y el capítulo III del título quinto de la ley, quienes atiendan las Unidades de Información, deben asesorar a los ciudadanos aún en

sus inconformidades, recibiendo incluso los recursos de revisión cuando as respuestas a sus solicitudes sean desfavorables; recursos que invariablemente remitirán para su dictamen al ITAI o su equivalente, para acatar su fallo, cuando este sea favorable al ciudadano.

El artículo 41 establece que los sujetos obligados sólo proporcionarán la información pública que se les requiera y obre en sus archivos" y que "no estarán obligados a procesarla, resumirla, efectuar cálculos o practicar auditorias. El artículo siguiente precisa que cualquier persona podrá ejercer el derecho de acceso a la información pública de manera directa, en forma verbal y mediante la presentación de una solicitud por escrito, o en los formatos proporcionados por el instituto a través de la unidad de información respectiva.

La ley establece que las consultas verbales no podrán ser recurrentes y que las solicitudes por escrito para que sean procedentes deberán contener el nombre del solicitante, domicilio para recibir notificaciones; firma o huella digital y, en su caso, correo electrónico; la descripción clara y precisa de la información que solicita; cualquier otro detalle que facilite a búsqueda de la información; y la modalidad en la que solicita recibir la información.

La Unidad de Información de acuerdo al artículo 46, deberá entregar a información solicitada dentro de los diez días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. Este plazo podrá ampliarse hasta por otros siete días hábiles, siempre que existan razones para ello, debiendo notificarse por escrito al solicitante.

La Unidad de Información sólo proporcionará información pública de oficio, podrá dentro de un plazo de cinco días hábiles notificar al particular algunas aclaraciones sobre su solicitud, canalizará a los usuarios a otras unidades cuando los requerimientos no sean de su competencia y en caso de que no se cuente con la información solicitada o que ésta sea clasificada, deberá notificarlo al solicitante por escrito, en un plazo que no exceda de diez días hábiles contados a partir de la fecha de la presentación de la solicitud.

El trámite de acceso a la información concluye cuando el solicitante recibe la información con acuse de recibo por escrito y cuando no responde a la petición de aclaración a su solicitud. En el artículo 48 se precisa que la obligación de acceso a la información pública se tendrá por cumplida, cuando el solicitante previo el pago,... si es el caso, tenga a su disposición copias simples, certificadas o en cualquier otro medio en el que se encuentre contenida la información solicitada, o cuando realice la consulta de la información en el lugar en el que ésta se localice.

No cabe duda, que las Unidades de Información funcionarán basadas en las decisiones y los lineamientos que instrumenten los Comités de Información, el ITAI y las demás instancias que determinen los sujetos obligados. En el cumplimiento de esas responsabilidades jugará un papel importante el personal asignado a las Unidades de Información y los servidores públicos habilitados en cada una de las unidades administrativas, que se encargarán de hacer las búsquedas en los archivos.

El ITAI en un futuro no muy lejano se transformará en órgano público autónomo para coadyuvar con los demás entes obligados (poderes Legislativo y Judicial, ayuntamientos, tribunales administrativos y

órganos autónomos) a la transparencia de la información pública y al perfeccionamiento de sus procesos. Asimismo, la Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de México, debe reformarse para regular lo concerniente a los órganos autónomos y a las Unidades de Información.

Finalmente, la Facultad de Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México jugará un papel importante en este proceso, ya que su claustro académico trabaja en la reforma del Programa de la Licenciatura de Ciencias de la Información Documental, para adaptarlo a los requerimientos de la sociedad.

### ***9. Instrumentación de los Comités y Unidades de Información del Poder Ejecutivo***

El primero de mayo del año en curso entró en vigor la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, la cual entre otros aspectos, contempla la instrumentación del Comité y la Unidad de Información en cada una de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos. De acuerdo al artículo octavo transitorio de la ley, se pretende que en su momento, los particulares podrán presentar solicitudes de acceso a la información pública y corrección de datos personales en los términos de la presente ley, después de un año de la designación de los consejeros y del consejero presidente.

Por otra parte, con acatamiento al artículo cuarto transitorio, en el Poder Ejecutivo se emitirán las disposiciones reglamentarias correspondientes a la presente ley, dentro de los seis meses siguientes al inicio de su vigencia. Además y en cumplimiento al artículo quinto transitorio, los

sujetos obligados deberán nombrar a los responsables de las unidades de información, o su equivalente y, a los integrantes de los comités de información, así como designar a los servidores públicos habilitados a más tardar tres meses después de la designación de los consejeros y del consejero presidente.

### ***Glosario***

Con base en el análisis realizado a la ley, se ha elaborado el siguiente glosario:

**Comité de Información** . Órgano colegiado de la dependencia; organismo auxiliar o fideicomiso que apoya la operatividad de la unidad de información. Es la instancia que aprueba los lineamientos metodológicos para la integración y clasificación de la información, así como los nombramientos de los servidores públicos habilitados en cada una de las unidades administrativas.

**Unidad de información** . Oficina que se establece por mandato legal en la dependencia, organismo auxiliar o fideicomiso los requerimientos de información de los solicitantes, verificando que su entrega no esté clasificada como reservada o confidencial.

**Servidores públicos habilitados** . El servidor público es el representante de cada una de las unidades administrativas de la dependencia. organismo auxiliar o fideicomiso y que mediante nombramiento del Comité de Información, apoya a la unidad de información en la clasificación de la información y en la localización de los documentos requeridos por los solicitantes.

**Módulo de acceso al público.** Área física de la unidad de información acondicionada con equipos de cómputo para atender las solicitudes ciudadanas de acceso al público, con apego al artículo 43 de la ley respectiva.

**Módulos de información complementaria.** Áreas físicas o espacios cibernéticas que proporcionan información pública de oficio adicional, sin que su actuación esté sujeta a los medios de impugnación que promueven los ciudadanos ante el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**Información pública de oficio.** Documentos que son susceptibles de ponerse a disposición del público solicitante, de acuerdo al capítulo 1 de la ley respectiva.

**Información reservada.** Documentos que el Comité de Información clasifica con este carácter de manera temporal, por considerar que su divulgación puede causar daño, en los términos que establece en el capítulo II del título tercero de la ley.

**Información confidencial.** Documentos que el Comité de Información clasifica con este carácter, por contener datos personales, que al ser divulgados, afectan la privacidad de las personas, como lo establece el capítulo II del título tercero de la ley.

**Información de gestión.** Documentos que aunque no estén clasificados como reservados o confidenciales no se proporcionan al público solicitante, por ser de uso exclusivo de las oficinas, para el desempeño de sus funciones.

**Unidad administrativa**. Base orgánica de la dependencia, organismo auxiliar o fideicomiso a partir de la dirección general o su equivalente. Los órganos desconcentrados se consideraran como unidad administrativa.

**Documento**. Soporte material (impreso o electrónico) que resguarda información pública.

**Solicitante** legal. Persona física o moral, que por medio de su representante, formula una petición de acceso a la información en el módulo de acceso al público o bien, en la página electrónica.

### ***Conclusión***

Con fundamento en el artículo 29 de la ley, se menciona que los Comités de Información se integrarán por el titular de la dependencia, del organismo auxiliar o, del fideicomiso o, el servidor público que ellos mismos designen, quien presidirá el Comité: del responsable o titular de la Unidad de Información; y del titular del órgano de control interno. Las decisiones que adopte este órgano colegiado serán por mayoría de votos.

De acuerdo al artículo 30 de la ley, el Comité **de Información realizará las siguientes** funciones:

- *Coordinar y supervisar las acciones realizadas en cumplimiento a las disposiciones señaladas en la ley y el reglamento respectivo.*
- *Establecer de conformidad con las disposiciones reglamentarias, las medidas que coadyuven a una mayor eficiencia en la atención de las solicitudes de acceso a la información.*
- *Aprobar, modificar o revocar la clasificación de la información.*

- *Supervisar la aplicación de los criterios de clasificación de la información expedidos por el instituto.*
- *Elaborar un programa para facilitar la sistematización y actualización de la información, el cual deberá remitirse al instituto dentro de los primeros 20 días de cada año.*
- *Enviar al Instituto los datos necesarios para la elaboración de su informe anual.*

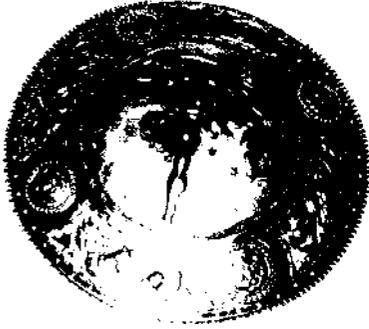
**De conformidad con los artículos 35, 37 y 72, la Unidad de Información tendrá las siguientes funciones:**

- *Recabar, difundir y actualizar la información pública de oficio.*
- *Entregar, en su caso, a los particulares la información solicitada.*
- *Auxiliar a los particulares en la elaboración de stis solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre el lugar donde les pueden proporcionar la información.*
- *Efectuar las notificaciones a los particulares.*
- *Proponer a quien preside el comité, los servidores públicos habilitados en cada unidad administrativa.*
- *Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, así como los resultados y costos.*
- *Presentar ante el comité, el proyecto de clasificación de la información.*
- *Elaborar un catálogo de información o de expedientes clasificados, que será del conocimiento público.*
- *Recibir los recursos de revisión que interpongan los particulares y canalizar éstos al Instituto al día siguiente de haberlos recibido.*

Así pues, las tareas serán arduas para instrumentar el Comité y la Unidad de Información. Para este fin, se requiere personal capacitado y con vocación de servicio a los ciudadanos.

Con la publicación y entrada en vigor -a partir del 1 de mayo de 2004- de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México. los Centros de Documentación tendrán una gran transformación institucional.

Las Unidades de Información que se constituirán por mandato legal, son los Centros de Documentación, ya que recabarán, difundirán y sistematizarán la información pública de oficio sin importar si la información está plasmada en un archivo de papel o electrónico, una publicación o un estudio de consumo interno.



## Confianza y Desarrollo Humano

*José Luis Mora \**

### ***Desarrollo Humano en México***

El informe sobre el Desarrollo Humano en México 2002, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tiene como fin de analizar la calidad del desarrollo humano en nuestro país.

Al respecto, el Índice de Desarrollo Humano ha seleccionado tres dimensiones básicas para la medición: longevidad, conocimientos y acceso a recursos. Como indicadores de estas dimensiones, se toma en cuenta la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización, la matriculación escolar y el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita.

En el informe mundial se presentan tres rangos del desarrollo humano: alto (IDH de 0.800 a 1), medio (IDH de 0.500 a 0.799 y bajo (IDH menor de 0.499).

Según estos parámetros, en México hay 14 entidades que se encuentran en el rango de desarrollo humano alto, y 18 en el rango de desarrollo humano medio, y ninguna en el rango de desarrollo bajo.

subcoordinador de *Investigación en el  
Instituto de Administración Pública del Estado  
de México.*

**El IDH a nivel nacional es de 0.8014.**

**Las cinco entidades federativas con mayor nivel de Desarrollo Humano**

i		Indico de			
No.	Entidad	IDI-1	esperanza de vid.		
01	Distrito Federal	0.8913	0.8730	0.8975	0.9063
02	Nuevo León	0.8534	0.8633	0.8515	0.8454
03	Baja California	0.8401	0.8550	<u>0.8604</u>	0.8050
04	Chihuahua	0.8355	0.8467	0.8478	0.8120
05	Coahuila	<u>0.8329</u>	<u>0.8533</u>	0.8568	0.7885

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano México 2002, resumen ejecutivo.

**Las cinco entidades federativas con menor nivel de Desarrollo Humano**

No.	Entidad	IDI-1	Indico de esperanza de vida	Indico de educación
01	<u>Michoacan</u>	<u>0.7516</u>	<u>0.8300</u>	0.7772
02	Veracruz	0.7479	<u>0.8167</u>	0.7760
03	Guerrero	0.7312	<u>0.8050</u>	0.7427
04	Oaxaca	0.7135	0.7917	0.7456
05	<u>Chiapas</u>	0.7032	0.7900	0.7240

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano México 2002, resumen ejecutivo.

- El Estado de México ocupa el lugar 17 entre los componentes por entidad federativa.

Otras estadísticas que señala el reporte en ese año, es sobre los contrastes económicos en diversas entidades, por ejemplo:

- *El PIB per cápita del Distrito Federal alcanza los 22 mil 816 dólares anuales, mientras que Chiapas apenas llega a los 3 mil 546 dólares.*
- *Las cinco entidades con mayor PIB concentran 37.05% del PIB nacional.*
- *El Distrito Federal con el IDH más alto, comparable al de regiones o países como Honk Kong, Israel, Grecia y España.*
- *Si el Distrito Federal fuera clasificado como país, se encontrarla en el lugar 23 en la lista mundial.*
- *México en 2002, ocupó el lugar 54 de 173 países, junto a países como Cuba, Antigua y Barbuda o Letonia.*

## CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

### *Las cinco instituciones mejor evaluadas en México*

No.	Institución	Calificación promedio
01	La Iglesia	7.7
02	El Ejercito	7.5
03	Los medios de comunicación	7.0
04	El IFE	6.7
05	El Presidente de la República	6.1

Fuente: Consulta Milolky, *Confianza en las Instituciones*, Encuesta Nacional de Opinión, Abri12004,

### **Las cinco instituciones peor evaluadas en México**

No.	Institución	Calificación promedio
01	La Policía	5.0
02	Los Sindicatos	4.8
03	Los Senadores	4.7
04	Los Partidos Políticos	4.7
05	Los Diputados	4.2

Fuente: Consulta Mftotky, Confianza en las Instituciones, Encuesta Nacional de Opinión, Abel 2004.

### **Evaluación del Gobierno de Vicente Fox**

El 68% de los encuestados opinan que la actual situación económica está peor o igual de deteriorada que hace un año.

Problema	Principal problema del país	
	Mayo-2003	Mayo 2004
Desempleo	1.7	249
<u>Crisis económica</u>	21.5	<u>19.2</u>
<u>Corrupción</u>	7.4	16.5
Pobreza	18.2	12.2
<u>Inseguridad pública</u>	20	10.6

Fuente- Evaluación del Gobierno del presidente Fox. Mayo 2004 Consulta Mitofsky.

## **Aprobación ciudadana sobre la manera en que Gobierna Vicente Fox**

De acuerdo

<u>Febrero</u> <u>2001</u>	<u>Ma a</u> <u>2003</u>	<u>A osto</u> <u>2003</u>	<u>Noviembre</u> <u>2003</u>	<u>Febrero</u> <u>2004</u>	<u>Mayo</u> <u>2004</u>
69.7	63.5	59.7	<u>55.8</u>	53.6	56.3

Fuente: *Evaluación del Gobierno del presidente Fox. Mayo 2004. Consulta Mioisky*

## **Que tanto ha realizado Vicente Fox, en los siguientes rubros**

	de Mucho y bastante		
	0	de	Mucho y bastante
	0	Mayo	Mayo
		<b>2002</b>	<b>2003</b>
Mejorar la atención a la salud	34.5	38.9	43.8
Mejorar la educación Pública	36.4	42.6	43.6
Aumentar el prestigio Internacional de México	25	41.0	37.1
Mejorar la situación de la gente que vive en el campo	28.0	39.2	33.4
Aumentar las inversiones extranjeras en México	44.1	37.1	32.9
Fortalecer la democracia	32.4	33.9	32.6
Combatir la delincuencia	29.2	30.2	32.5
Disminuir la corrupción	26.7	31.4	26.1
Crear Empleos	25.6	27.6	24.0
Disminuir la pobreza	19.3	26.9	22.3
Disminuir la inflación	19.7	24.7	20.3

Fuente: *Evaluación del Gobierno del presidente Fox. Mayo 2004. Consulta Mitofsky.*

***Atributos personales cómo se evalúa  
a Vicente Fox en cuanto a***

	Mayo 2002	Mayo t	[-
Cercanía con la gente	42.6	51.4	44.8
Tolerancia con quienes lo critican	38.7	45.7	40.4
Honradez	36.3	43.3	37.9
Preocupación por los pobres	29.5	41.4	33.9
Capacidad para resolverlos problemas	27.9	37.5	26.2
Experiencia para gobernar	26.2	32.0	24.8
Liderazgo para dirigir al país	28.2	35.6	24.1

Fuente: *Evaluación del Gobierno del presidente Fox. Mayo 2004. Consulta Mitolsky*

***Aprobación de Mandatarios en América***

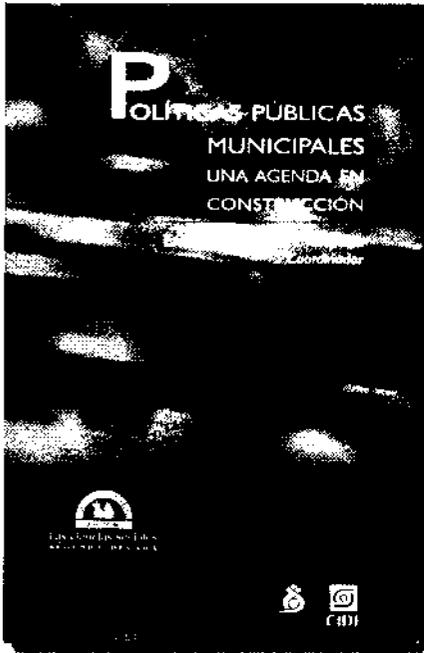
- *Alvaro Uribe Vélez presidente de Colombia registra el mayor porcentaje de aprobación a su gobierno (77%), seguido de Antonio Saca, presidente de el Salvador (76%) y de Nestor Kirchner mandatario argentino con el 73% de aprobación.*
- *Vicente Fox, se ubica como el octavo mandatario mejor evaluado de los 18 países de América.*
- *Alejandro Toledo del Perú, es el peor evaluado, alcanzando sólo el 65 de aceptación.*
- *El promedio de aprobación general de los 18 mandatarios de América es del 46%.*

**Aprobación que otorga la opinión pública a sus  
Gobernantes por su gestión**

ni 1	País	Mandatario	Fecha de evaluación	%de aprobación
01	Colombia	Álvaro Uribe	Marzo 2004	77
02	El Salvador	Antonio Saca	Mayo 2004	76
03	Argentina	Nestor Kirchner	Mayo 2004	73
04	Paraguay	Nicanor Duarte	Abril 2004	72
05	Bolivia	Carlos Mesa	Mayo 2004	67
06	Chile	Ricardo Lagos	Mayo 2004	61
07	Brasil	Luiz Inacio Lula	<b>Mayo 2004</b>	60
08	México	Vicente Fox	Mayo 2004	56
09 1	Estados Unidos	George Bush	Mayo 2004	47
10 1	Costa Rica	Abel Pacheco	Abril 2004	43
11	Guatemala	<u>Oscar Berger</u>	Marzo 2004	38
12 1	Honduras	Ricardo Maduro	Mayo 2004	37
13	Canada	Paul Martin	Mayo 2004	26
14 1	Venezuela	Hugo Chávez	Marzo 2004	25
5	Ecuador	<u>Lucio Gutiérrez</u>	Mayo 2004	25
16	Nicaragua	<b>Enrique Bolaños</b>	Mayo 2004	22
17	Panama	<u>Mireya Moscoso</u>	Abril2004	16
18	Perú	Alejandro Toledo	Mayo 2004	6
<b>Aprobación promedio de mandatarios en América</b>				<b>46</b>

*Fuente: Aprobación de Mandatarios en Amrcica. recopiladbn de encuestas de opinión, segunda recopilación, 14 de junio 2004. Consulta Mitofsky*

## Reseña de libro



### **Políticas públicas municipales una agenda en construcción**

**Ricardo Uvalle Berrones\***

El libro *Políticas Públicas Municipales una Agenda en Construcción* Coordinado por Enrique Cabrero Mendoza. sintetiza un esfuerzo colectivo de gran seriedad novedad y propuesta. Se caracteriza por la coherencia tematica y metodológica que los autores consiguen alcanzar, favoreciendo el análisis de los problemas y perspectivas del gobierno local en México, sin perder de vista el valor del análisis comparativo.

El gobierno local es hoy día un ámbito interesante, complejo y diferenciado para reflexionar sobre su comportamiento institucional, con base en los tiempos de cambio y transformación que se viven tanto a nivel nacional como internacional. La categoría gobierno local es atractiva para derivar de la misma enfoques y planteamientos que se orientan a su fortalecimiento como un objeto de estudio definido, maduro y reconocido.

El gobierno local es también una veta que invita a reflexionar más allá de la óptica formalista y legalista que ensombrece las facetas que lo caracterizan como un campo de actuación pública y explicación sistematizada. En este sentido, el gobierno local

*Presidente del Comité Editorial del Instituto de Administración Pública del Estado de México.*

permite ampliar el valor cognoscitivo **de la administración pública** contemporánea, **desde el momento en que su tarea** de dirección política implica la implementación **de estrategias administrativas**.

Por ello, es relevante que un grupo distinguido de especialistas en gobierno local tengan a su cargo la elaboración de artículos de fondo que esclarecen con vigor intelectual, la complejidad organizada de los gobiernos locales, contribuyendo así, a la formulación de un pensamiento avanzado.

Las ideas de los autores bien pueden considerarse la columna vertebral de un conocimiento gubernamental que, entendido desde el ángulo multidimensional de la acción pública, rebasa la descripción normativa para incursionar con propuestas valiosas en el análisis, explicación y problematización de las prácticas institucionales y organizativas. La línea que siguen los autores es una de las más atractivas para lograr una mejor comprensión del gobierno local a través de las políticas públicas. Éstas son el referente principal para aludir desde una visión axiológica y teleológica, al significado de los gobiernos, y en este caso, de los gobiernos locales.

Siguiendo a Enrique Cabrero, las políticas públicas permiten incursionar en lo que hacen los gobiernos, es decir, por qué tienen a su cargo la definición de problemas públicos y cuáles son los factores que se toman en cuenta para incorporarlos a la agenda institucional; por qué deciden solucionarlos con base en diversas alternativas de acción; qué factores influyen en la selección de las decisiones para convertirlas en acción; cómo y quién las diseña; cómo se decide implementarlas y a cargo de quién está su cumplimiento; cuál es la calidad de la implementación; cómo se evalúan sus costos, impactos y beneficios; quién gana y quién pierde con ellas.

De este modo, la utilización de las políticas públicas enriquece la capacidad reflexiva de los autores, y permite avanzar con mayor vigor en la identificación de los elementos causales que inciden en el desempeño multifacético de los gobiernos locales.

Los temas que se desarrollan en el libro dan cuenta de una variedad de actores, ámbitos de competencia, contextos, legislación operadores y responsables que intervienen en los procesos del gobierno y en los resultados que se obtienen. Para fines de exposición metodológica, las temáticas genéricas que se exponen se agrupan del modo siguiente: 1) la agenda de políticas públicas municipales; 2) cambio municipal y participación social; 3) políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional; 4) la planeación urbana municipal; 5) políticas de modernización de la administración municipal; 6) política ambiental municipal; 7) la política de servicios municipales; 8) el municipio, espacio de acción educativa; 9) municipio y política social; 10) la acción de los gobiernos en la política de salud y 11) la seguridad pública local.

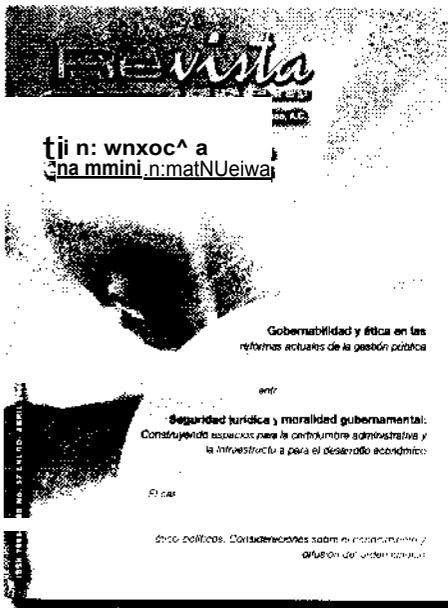
No hay duda que los temas que se estudian son de vital importancia para los gobiernos locales, dado que indican el grado de eficacia y certidumbre que la sociedad civil tiene para asegurar su progreso y desenvolvimiento. Si los gobiernos son las instituciones que se encargan de organizar, coordinar, promover y fomentar las fuerzas productivas y sociales, la exposición de las temáticas es testimonio diáfano de que en el mundo moderno, la exigencia por una mejor calidad de vida, obliga a las autoridades y los ciudadanos a buscar de manera cooperativa, las políticas idóneas que aseguren la convivencia civilizada, la prosperidad económica y el otorgamiento efectivo de los servicios públicos.

Sólo así es factible que la vida local tenga los elementos fundamentales para su desarrollo efectivo. En este caso, la participación social es un imperativo para fortalecer la acción pública en los ámbitos locales. El tiempo de los gobiernos omnipresentes no tiene cabida en una ambiente cada vez mayor de alternancia, competencia, descentralización, pluralidad y democratización del poder.

Un mérito indiscutible de los autores, es que explican las nuevas realidades de los gobiernos locales con amplitud y especificidad, incursionando en la localización de los factores estructurales que son importantes en la determinación de los estilos de gestión pública, así como en las capacidades que permiten valorar los aciertos y las debilidades del orden institucional. Otro es que son exponentes del tiempo contemporáneo en que viven los gobiernos locales, el cual se caracteriza por conjugar crisis, turbulencias innovación e incertidumbre.

En ésta lógica, sus planteamientos, además de consistentes, articulan un interesante trabajo empírico -datos y evidencias- con la calidad de los argumentos que construyen. Por eso, un mérito no menos importante es que son exponentes conspicuos de la comunidad interesada en multiplicar el horizonte cognoscitivo de los propios gobiernos locales. Han dedicado lo mejor de su capacidad y esfuerzo para contribuir a la apertura de sendas que son atractivas e interesantes para la ciencia del gobierno. Han transitado del conocimiento acumulado al conocimiento propio, es decir, son productores de conceptos y argumentos relevantes para la docencia, la investigación y la práctica profesional.

# Criterios para colaborar en la Revista IAPEM



La Revista IAPEM tiene como propósito fundamental desde su fundación en 1989, difundir ensayos científicos especializados en Administración Pública Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamientos jurídicos, reseñas, convocatorias e información relevante sobre administración pública y disciplinas afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 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 deberán abordar preferentemente alguna de las siguientes temáticas:

- ***Planeación Municipal y Proyectos de Inversión Local***

- *Políticas Públicas Estatales y Municipales*
- *Administración Pública Municipal*
- *Innovaciones en Sistemas de Organización e Información para la Gestión Pública Local*
- *Administración Pública Local y Reforma Fiscal*
- *Programas Sociales Gubernamentales*
- *Gobierno Electrónico*
- *Gestión Pública y Medios*
- *Administración Local y Procuración de Justicia*
- *Participación Social y Gestión Pública Local*
- *Finanzas Públicas Locales*
- *Actualización del Marco Jurídico y Normativo de la Administración Pública Local*
- *Ética en el Servicio Público*
- *Rendición de Cuentas*
- *Nuevas Tecnologías en la Administración Pública Local*
- *Nuevas Modalidades de Prestación de Servicios Públicos Locales*
- *Calidad y Productividad en el Servicio Público*
- *Colaboración y Cooperación Intergubernamental*
- *Federalismo y Municipalismo*

2. Los ensayos serán inéditos, no habiéndose publicado en cualquier medio impreso. El incumplimiento de este criterio, será únicamente responsabilidad del autor o autores que entreguen o remitan los trabajos.

3. Los ensayos deberán cumplir las siguientes características: claridad en el lenguaje; calidad y actualidad de la información, rigor metodológico, originalidad y relevancia de las aportaciones teóricas y prácticas a la gestión pública local.

4. Los ensayos deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, incluidas en ellas anexos y bibliografía, escritos en español en hojas tamaño carta, a doble espacio, en letra Arial de 11 puntos con interlineado de 18 puntos, con el margen superior, inferior e izquierdo de 3 cm. y el margen derecho de 2.5 cm. Las reseñas seguirán los mismos criterios, pero tendrán como extensión máxima 5 cuartillas.

5. Los ensayos y colaboraciones se entregarán, además de su versión impresa, en disquete de 3.5 para computadora, en Word para Windows versión reciente. No se devolverán originales.

6. La carátula debe incluir, en la parte superior, el título correcto del ensayo, el que no excederá de dos renglones, así como el nombre completo del autor o autores, y en la parte inferior, en nota al pie de página, datos de identificación relevantes como: si son asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; cargo actual; actividad profesional; último(s) grado(s) académico(s); obras publicadas, y las actividades académicas y profesionales más relevantes.

7. Las referencias que se utilicen en el texto, serán estrictamente las necesarias e irán como notas, al pie de la página, como se ejemplifica a continuación:

( ) Guerrero Crezco, Omar. (Preparación y Estudio introductorio). Ciencia del Estado. Juan Enrique Ven 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, Cuy. "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 10 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](http://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  
1 671006.  
e-mail: [instituto@iapem.orgmx](mailto:instituto@iapem.orgmx)  
[investlgacion@iapem.org.mx](mailto:investlgacion@iapem.org.mx)  
[abazan@iapem.org.mx](mailto:abazan@iapem.org.mx)









01

[www/i/a.org.mx](http://www/i/a.org.mx)

**Revista iapem No. 58.** Se terminó de imprimir en el mes de septiembre del 2004, en los talleres de Luminanza, S.A. de C.V. ubicados en Nicolás Bravo Nte 714-A, Col. Santa Bárbara. Toluca, México, C.P. 50050 Tel.' 214-44-08 • 214-29-20 • 214-01-86 - Fax: 214-08-65, imprenta\_luminanza(Dyahoo.com.mx El tiraje fue de 500 ejemplares.