

# Revista iapem

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.  
ISSN 1665-2088 No. 53 SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2002

## REFLEXIÓN CONTEMPORÁNEA

- Contexto político y servicio de carrera
- Fiscalización y rendición de cuentas
- Administración Pública y reformas económicas
- Reforma del Estado, reforma a las instituciones
- Organización electoral

## DOCUMENTOS:

### **Declaración de Santo Domingo:**

(IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado)



## Miembros Fundadores

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

## Consejo de Honor

Arturo Martínez Legorreta  
José Antonio Muñoz Samayoa  
Carlos F. Almada López  
Roberto Gómez Collado  
Guillermo Haro Béléhez  
Marco Antonio Morales Gómez  
Samuel Espejel Díaz González  
Enrique Mendoza Velázquez

## Consejo Directivo 2001-2004

Luis García Cárdenas  
PRESIDENTE

Santiago G. Velasco Monroy  
VICEPRESIDENTE

Luis Enrique Miranda Nava  
Enrique Peña Nieto  
Carlos Rello Lara  
Guillermo Cano Garduño  
Rafael López Castañares  
Isidro Pastor Medrano  
Carlos Antonio Quijada Arias  
Ignacio Rubí Salazar  
Julio César Olvera García  
Alejandro Fierro Sánchez  
CONSEJEROS

Héctor Luna de la Vega  
TESORERO

Felipe Mancilla Margalli  
SECRETARIO EJECUTIVO

## Directorio

Luis García Cárdenas  
PRESIDENTE

Felipe Mancilla Margalli  
SECRETARIO EJECUTIVO

## COORDINADORES

Carlos A. Chapa Silva  
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO  
PROFESIONAL

María Inés Téllez Gutiérrez  
DIFUSIÓN Y VINCULACIÓN

Valentín Jesús Iturbe Pozadas  
EXTENSIÓN

Mónica María Iglesias Sobero  
INVESTIGACIÓN

Juan Antonio Montes de Oca Alvarez  
INFORMÁTICA Y SISTEMAS

César Montoya Garduño  
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

## DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave  
TLALNEPANTLA

José Flavio Salazar Rodríguez  
VALLE DE CHALCO

Guillermo A. Segura Peral  
IXTLAHUACA

## Sedes

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

**CENTRO DE CAPACITACION Y  
PROFESIONALIZACION DEL IAPEM**  
Paseo Matlazincas, Núm. 2008  
Barrio La Teresona,  
Toluca, Estado de México.  
Tel.(01 722) 167 10 03, 167 10 05  
y 167 10 06.

**DELEGACION REGIONAL EN  
TLALNEPANTLA**  
Av. Mario Colín esq. Constitución de 1917  
Col. La Comunidad, C. P. 54000  
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  
Xicotécatl, C. P. 56611  
Valle de Chalco Solidaridad, Estado de  
México.  
Tel. (01 55) 59 71 17 31  
Fax. (01 55) 59 71 19 08

**DELEGACION REGIONAL EN  
IXTLAHUACA**  
Av. Saitama s/n  
Ixtlahuaca, Estado de México.  
Tel. (01 712) 283 16 00

**DELEGACION REGIONAL EN  
VALLE DE BRAVO**  
Calle Isidro Fabela No. 13  
Barrio de Barranca Seca, Valle de Bravo,  
Estado de México, C.P. 51200

## Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones  
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán  
Rodolfo Jiménez Guzmán  
VOCALES

Mónica María Iglesias Sobero  
SECRETARIO TÉCNICO

## Edición

○ **Revista IAPEM**  
Instituto de Administración Pública del  
Estado de México, A.C.

Director de la Revista  
Ricardo Uvalle Berrones

Coordinación de Investigación  
Coordinación de Difusión y Vinculación

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503  
Col. La Merced, Toluca, México,  
C.P. 50080. Tels. (01 722) 214 38 21 y  
214 06 89. Fax 214 07 83.  
correo electrónico: instituto@iapem.org.mx  
Página web:  
www.iapem.org.mx

ISSN 1665-2088  
Certificado de Licitud de Título Núm. 6714  
Certificado de Licitud de Contenido  
Núm. 6995  
Certificado de Reserva de Derechos al uso  
Exclusivo del Título Núm. 2967-93

**Revista IAPEM.** Impresa en Toluca,  
México, mayo 2002.

Los ensayos 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:  
D.G. Rosa María García Córdova

Fotografía de portada:  
Ana Lilián Flores Marín

# Editorial

La administración pública contemporánea se desenvuelve en la intensidad y complejidad de un tiempo caracterizado por acontecimientos, hechos y circunstancias inéditos que transforman su contenido institucional y exige que las capacidades de respuesta que debe acreditar, sean inteligentes y eficaces. Inmersa en los procesos de gobierno y como productora de estrategias de comportamiento colectivo, tiene a su cargo el imperativo de que la dirección e implementación de las acciones que desarrolla, tengan impacto positivo en la vida pública para favorecer la vigencia de la institucionalidad democrática.

Las condiciones que en la actualidad enfrenta la administración pública, tienen como punto fundamental el horizonte del futuro en términos de descubrir los acontecimientos y protagonistas que, por su influencia, impactan de modo ineluctable en el presente de la sociedad y la vida pública.

La coordinación, promoción y desenvolvimiento de la sociedad es una tarea de primer orden que debe emprenderse con un sistema de aptitudes institucionales y profesionales que garanticen la gobernación de la incertidumbre y las turbulencias, ya que son factores que inciden en el rumbo y los resultados finales de la administración pública.

Los retos de la gobernación efectiva, únicamente pueden institucionalizarse cuando la administración pública conjuga la visión, los recursos y las políticas. Por tanto la eficacia continua de la administración pública es condición insoslayable a considerar en toda agenda de gobierno que tenga carácter estratégico.

En este sentido, y en un ámbito de pluralidad conceptual y metodológica, el presente número se integra por ensayos que reflejan el interés por abordar distintas facetas de la administración pública. Sin posturas concluyentes ni deterministas que corresponden a las sociedades cerradas, el análisis efectuado por los autores permite visualizar, en la lógica de los procesos de cambio, el desempeño de la administración pública, puntualizando en tópicos que la identifican como la principal institución de la vida asociada, dado que se relaciona con el destino común de las personas y los ciudadanos.

Consecuentemente, temas como la fiscalización y rendición de cuentas, las cuestiones electorales en su aspecto organizativo, la profesionalización del servicio público, los bienes públicos y su referente con la política social, la administración pública y las reformas de ajuste, la reforma del Estado y las tareas de seguridad pública que se exponen en este órgano de divulgación, son ejemplo de los ámbitos que es necesario desenvolver con la aportación política, institucional y profesional de las instituciones administrativas, dado que son las responsables de acrecentar el vigor de lo público.

La reflexión de los autores tiene relevancia contemporánea y se caracteriza por que relacionan de manera dinámica a la administración pública con los ciudadanos.

# Contenido

## ENSAYOS

5

- Dilemas en la Fiscalización y la Rendición de Cuentas en México. Un Enfoque Institucional. 5  
**Ángel Ávila Ramírez**
- Una Aproximación Organizacional al Proceso Electoral 1999-2000. Los Órganos Distritales del Instituto Federal Electoral: ¿Organizaciones Esquizofrénicas? 37  
**J. Ramón Gil-García**  
**David Arellano Gault**
- Ambiente Político y Servicio Profesional de Carrera en México. 67  
**Ricardo Uvalle Berrones**
- La Administración Pública y Reformas Económicas de Ajuste: El caso del Banco de México. 97  
**Jesús Méndez Reyes**
- La Reforma del Estado: Consideraciones sobre el caso de México. 121  
**Rina Aguilera Hintelholher**
- La Importancia de la Policía en las Tareas de Seguridad Pública. 139  
**Nelson Arteaga Botello**

## AGENDA GLOCAL

155

- IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. 155  
**Declaración de Santo Domingo, Boca Chica, Provincia de Santo Domingo, República Dominicana, 27 Y 28 de junio de 2002**

## NUMERALIA

165

- Tres Años de Gobierno. 165  
*La acción gubernamental en el Estado de México.*  
**José Luis Mora Castro**

**RESEÑA DEL LIBRO 173**

Servicios Públicos Municipales 173  
*de José Mejía Lira.*  
**Mónica Iglesias**

**CRITERIOS PARA COLABORAR EN LA REVISTA IAPEM 183**

**REVISTAS DE INTERÉS 187**



# Dilemas en la Fiscalización y la Rendición de Cuentas en México. Un Enfoque Institucional.\*

Por:  
**Ángel Ávila Ramírez\*\***

*La separación de poderes es el principal mecanismo de los sistemas presidenciales para estimular la vigilancia mutua entre sectores de gobierno, prevenir los excesos de algunos de ellos (especialmente del Ejecutivo) y promover que los intereses de los ciudadanos se transformen en actos concretos de política pública.*

*Al existir dos tipos de fiscalización tanto interna como externa, se han realizado esfuerzos para mejorar los mecanismos de control interno de manera reciente mientras que la segunda no ha presentado avances importantes. Por lo anterior se propone una serie de mecanismos, fundamentalmente institucionales, que ayuden a fortalecer y consolidar tanto la fiscalización como la rendición de cuentas en México. En ese sentido se utilizará el enfoque de la economía institucional o Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) debido a que se ha logrado colocar a la vanguardia de la política pública.*

**Palabras clave:** Fiscalización, institucionalismo, rendición, control, gubernamental.

*Powers separation is a main presidential systems mechanism to stimulate mutual watching among government sectors, prevent from excess of some of them (specially the executive one) and promote that citizens' interests are transformed into concrete acts of public policy.*

*If there are two types of fiscalization: Internal and external, efforts have been recently made to improve internal control mechanisms while second one has not performed important advances. For so, a series of fundamentally institutional mechanisms has been proposed which lead to strengthen and consolidate fiscalization and accountability in Mexico. In this sense institutional economics or new economical institutionalism will be used, due to achievements in setting up public policy attempts.*

**Key words:** Fiscalization, institutionalism, accountability, control, government.

---

*\*Mención Honorífica en el Segundo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, organizado por La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, la Auditoría Superior de la Federación, el IMCP y la UNAM, México, 2002.*

---

*\*\*Licenciado en Economía por la UNAM, Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la FLACSO, Sede Académica de México, Catedrático del Centro de Estudios para las Decisiones Públicas (CEDEP), la UNAM y del Colegio Mexiquense, A.C. Pertenece al Comité de Dictaminación de Proyectos Sociales del INDESOL, es Miembro del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C y cursa el Doctorado en Administración Pública en el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública.*

*La sociedad tiene el derecho para demandar de cada servidor público cuentas sobre su administración... Todos los ciudadanos tienen derecho de decidir, de manera personal o a través de sus representantes, sobre las necesidades de la contribución pública... y el saber para que se utiliza ésta.*

### ***La Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano***

*Una política de Estado puede concebirse como un conjunto de mecanismos institucionales a través de los cuales se restringe la conducta oportunista de los agentes económicos, por supuesto incluido el gobierno. La posibilidad de que los ciudadanos como votantes puedan llegar a controlar a los gobiernos depende de la existencia de instituciones eficientes y bien definidas.*

*José Ayala Espino*

Un rasgo característico de las sociedades que buscan consolidar plenamente la democracia es la exigencia de obtener y tener a su alcance datos que ofrezcan la credibilidad en el gobierno en el diseño, ejecución y práctica de la fiscalización así como en el sistema de rendición de cuentas (accountability), reflejados en la política presupuestaria. Ello depende de cómo los impuestos se canalizan hacia el mantenimiento y el acrecentamiento de bienes públicos útiles para la sociedad.

En la actual administración se ha mencionado la intención de reorganizar el funcionamiento de las entidades tanto de fiscalización como de rendición de cuentas.

Las entidades de fiscalización revisan la gestión gubernamental de acuerdo a las atribuciones y lineamientos que establece la ley.<sup>1</sup> Su objetivo principal es ganarse la confianza de la sociedad mediante una actitud intachable en el manejo de los recursos públicos. Mientras que la rendición de cuentas es un sistema que ha cobrado una importancia creciente a consecuencia del contexto democrático que el país vive.

En efecto, el proceso de cambio democrático en México ha privilegiado la reforma de las instituciones electorales a fin de garantizar elecciones transparentes y equitativas.

<sup>1</sup> Nieto Juárez, Armando; *La Fiscalización en México, Perspectivas*, México, 2000.

Al hacerlo, ha descuidado la segunda etapa de la democracia – supervisar y monitorear – a quienes han sido elegidos mediante el voto popular.

Como consecuencia del largo camino que hubo que transitar para contar con autoridades electorales autónomas y elecciones transparentes, pocos prestaron atención al hecho de que la democracia, para ser gobernable, requiere de inspeccionar directamente a los gobernantes (del poder Ejecutivo fundamentalmente).<sup>2</sup>

La separación de poderes es el principal mecanismo de los sistemas presidenciales para estimular la vigilancia mutua entre sectores de gobierno, prevenir los excesos de alguna de ellas (especialmente del Ejecutivo) y promover que los intereses de los ciudadanos se transformen en actos concretos de política pública.

El ensayo parte de 2 premisas: Al existir dos tipos de fiscalización tanto interna como externa, se hacen esfuerzos para mejorar los mecanismos de control interno de manera reciente mientras que la segunda no ha presentado avances importantes.



Mauricio Rodríguez

Por su parte, el sistema electoral no está diseñado para fiscalizar a los burócratas y políticos, sino para elegirlos.<sup>3</sup> Los mecanismos de control político existentes de los cuales se disponen para controlar al gobierno son insuficientes e ineficientes.

La deficiencia del sistema electoral para controlar a los gobernantes puede ser reducida si se logra establecer un sistema de control, como es la rendición de cuentas.

Por lo anterior, se proponen mecanismos institucionales, que ayuden a fortalecer y consolidar tanto la fiscalización como la rendición de cuentas en México. En ese sentido, se utilizará el enfoque de la economía institucional o Nuevo Institucionalismo Económico (NIE), debido a que se ha logrado colocar a la vanguardia de la política pública<sup>4</sup>, ya que

<sup>2</sup> Ugalde Luis Carlos; *Vigilando al Ejecutivo*, M.A. Porrúa, México, 2000, p. 6.

<sup>3</sup> Ayala E., José; *Instituciones para mejorar el Desarrollo. Reformas Audaces para Superar la Pobreza*, Facultad de Economía, UNAM, Mimeo, 2002, En Imprenta.

<sup>4</sup> Roemer, Andrés; “El Nuevo Institucionalismo Económico: Herramienta de Política Pública”, *Revista El Mercado de Valores*, Año LIX, México, 1999.

el debate se centra en cuáles deben ser los arreglos institucionales, las reglas el juego, las normas explícitas e implícitas y el marco jurídico existente en las sociedades democráticas.

El ensayo se estructura de la siguiente manera: en el primer apartado se establecen *a grosso modo* los principales elementos del NIE; en el segundo se analizan los mecanismos de control gubernamental que existen en México; la propuesta de varios elementos institucionales que ayuden a mejorar la fiscalización y rendición de cuentas en México, es el objetivo del tercer apartado. Finalmente en el cuarto se presentan las conclusiones derivadas de la investigación.

## El Nuevo Institucionalismo Económico (NIE)

La tradición analítica que inicia ROBERTO Coase y refuerza O. Williamson ha sido retomada por historiadores de la economía (D. North), estudiantes de leyes y economía (R. Posner), teóricos de juegos (J. Schotter) y economistas organizacionales (A. A. Alchian y H. Demsetz, Nelson y Winter).<sup>5</sup>

El NIE incorpora mayor realismo a los supuestos convencionales de la teoría

económica, es decir, los individuos procuran maximizar su conducta hacia ordenamientos prioritarios estables y consistentes, pero lo hacen en presencia de límites cognoscitivos, información incompleta y dificultades en el seguimiento y capacidad para hacer cumplir los acuerdos.

Por ello, las instituciones surgen y persisten cuando confieren beneficios mayores que los costos de transacción (los costos de negociación, ejecución y cumplimiento) en que se incurre al crearlas y mantenerlas.

Esta perspectiva trata, como mínimo, de demostrar que las instituciones importan y pueden ser determinantes para explicar el desarrollo de una sociedad. Que las instituciones y los arreglos institucionales de las mismas son relevantes para poder con ello predecir si los objetivos planteados por la política pública serán logrados.

Las leyes, las costumbres, las reglas culturales, los modelos mentales así como las inercias institucionales, son el juego que delinear el cómo de la política pública. No importa si se tiene el mejor deseo para lograr un cambio de fondo, y si el deseo, puede ser factible. Para lograr la operatividad del mismo, se tiene que

<sup>5</sup> Powell Walter y Dimaggio (Comps.); *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, FCE, México, 1999, p. 36. R. Coase y D. North obtuvieron el Premio Nobel en Economía.

contemplar cómo el valor institucional, crear incentivos, define derechos, sanciona conductas y compromete responsabilidades.<sup>6</sup>

Más ampliamente, las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Las instituciones son construcciones históricas que, a lo largo de su evolución (origen, estabilización y cambio) los individuos erigen. Por ello, las instituciones en un país asumen características peculiares, con base en los rasgos estructurales que dominan en la sociedad.

El NIE distingue entre instituciones y organizaciones; las primeras son un conjunto de reglas y normas, las segundas son instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y organizan (acciones colectivas) para volverse actores colectivos en el mercado, de acuerdo a las reglas contenidas en el marco institucional existente.<sup>7</sup>

Existen básicamente dos tipos de instituciones: las *formales* que son las reglas escritas como las leyes y reglamentos, su aplicación y cumplimiento son obligatorios por lo que se necesita de un poder coercitivo (gobierno) para hacerlas cumplir. Por su

parte las instituciones informales son las reglas no escritas, que se van acumulando a lo largo del tiempo y quedan registradas en los usos, costumbres y modelos mentales.

Son consecuencia de la evolución de los códigos de conducta, los valores, las ideas y tradiciones de las sociedades.<sup>8</sup> Se autocumplen, no se requiere de una fuerza externa para obligar su cumplimiento.

## Corrientes Teóricas del NIE<sup>9</sup>

En el NIE coexisten corrientes o escuelas teóricas, entre las más importantes se encuentran:

### **Economía de la información.**

Las instituciones carecerían de importancia si los individuos no tuvieran la menor noticia de su existencia. Las instituciones son importantes porque los agentes en sociedad comporten información acerca de ellas. La información es el lubricante más importante del intercambio (Ayala 1999: 34).

La teoría económica supone que los individuos poseen información perfecta (completa) por lo que las transacciones que se llevan a cabo ocurren sin fricciones. Sin embargo, falta explicar

<sup>6</sup> Roemer, *op.cit.*

<sup>7</sup> Ayala, E., José; *Mercado, Elección Pública e instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado*, M.A. Porrúa, Facultad de Economía, UNAM, México, 1996, p. 321.

<sup>8</sup> Para una revisión más completa, consúltese, Ben-Ner Avner y Putterman Louis, *Economics, Values and Organization*, Cambridge University Press, USA, 1999.

<sup>9</sup> Esta propuesta de encuentra en Ayala E., José; *Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico*, FCE, México, 1999.

lo que sucede con la conducta, las elecciones y el intercambio cuando la información es incompleta, y se encuentra desigualmente distribuida y el proceso para adquirirla es costoso.

Este es el punto central de la economía de la información, parte del supuesto de que el proceso de producción, adquisición y procesamiento de la información es costoso fundamentalmente porque el mercado no la proporciona adecuadamente.

Así, se distinguen dos tipos de problemas de información, información *incompleta* e información *asimétrica*.

La información *incompleta* se refiere a que los precios del mercado no transmiten toda la información que se requiere para llevar a cabo el intercambio. Se distinguen dentro de ésta, la aversión al riesgo y la selección adversa (*adverse selection*).

Por su parte, la información asimétrica se enfoca a la distribución de la información entre los agentes, ya que no sólo se trata de si la información es incompleta (caso anterior), sino que también se distribuye desigualmente entre los individuos. De igual manera se distinguen 3 aspectos: el riesgo moral (*moral hazard*), los problemas de agencia-principal

(*principal-agent*) y la señalización (*signaling*).

El riesgo moral consiste en aquellas situaciones cuando una de las partes en una transacción (dos individuos) toma ciertas acciones que afectan a la transacción misma y se busca perjudicar a la contraparte con la información que se tiene o se ha obtenido anteriormente.

El modelo de agencia-principal describe que cuando existen considerables costos de transacción debido a la naturaleza de la interacción económica entre dos partes y las dificultades de coordinación involucradas en la acción colectiva, entonces los problemas del principal y el agente generan más costos para la institución.

Un aspecto que caracteriza a las más variadas y diversas formas de organización es la delegación de autoridad – el principal – para tomar acciones y/o decisiones por parte de uno o varios individuos, es decir, uno o más agentes (Kiewiet y McCubbins 1991).

En ese sentido, la teoría organizacional define a las organizaciones como redes superpuestas de relaciones del principal y el agente. La delegación de principales a agentes es el tipo de división de trabajo y desarrollo de especialización, las metas se alcanzan si las tareas son delegadas a

aquellos con el talento, la capacidad y la inclinación para hacerlo.

Por su parte, los subordinados en una organización son los agentes de sus superiores y esta delegación de autoridad a un agente para dirigir o administrar la organización, es el tipo para solucionar problemas de acción colectiva.<sup>10</sup>

Una de las grandes características dentro de la relación del principal y el agente es que el agente busca maximizar sus objetivos conforme a los límites e incentivos ofrecidos por el principal. El principal estructura la relación con el agente de tal forma que las soluciones producidas a través de los esfuerzos del agente deben ser las propicias de modo que permitan satisfacer los intereses del principal.

Hay un conflicto natural de intereses entre ambos. A consecuencia del conflicto, el principal siempre experimenta alguna reducción en el bienestar debido al comportamiento del agente en las situaciones que mejor satisfacen sus intereses e incurre en mayores costos tratando de mitigar las pérdidas de la agencia, en donde se desempeña el agente (Kiewiet y McCubbins 1991).

La conducta oportunista – *free rider*<sup>11</sup> – que es la raíz de los problemas de

agencia, no es un medio en que se reducen las relaciones del principal y el agente, ya que también los individuos involucrados en transacciones de mercado tienen incentivos similares para comportarse de esa manera.

El principal tiene la más alta vocación por el bien común, mientras que el agente no necesariamente comparte esta vocación, ya que puede decidir corromperse. Si bien el principal contrata para actuar en su representación al agente, éste puede desvirtuar o traicionar los objetivos de aquél en aras de su interés personal, lo que constituye la posibilidad de corromperse.

Finalmente la *señalización*<sup>12</sup> es una situación que se presenta en las relaciones agencia-principal en la que después de conocer los términos, forma y firma del contrato para formalizar una transacción, el agente puede emitir una señal equivocada o contraria a la observada por el principal, es decir, antes de que el principal le ofrezca el contrato, el agente toma alguna decisión que puede influir en la creencia que el principal tiene sobre su perfil institucional.

Como puede observarse, la economía de la información es un campo de estudio muy importante que cuenta con múltiples aplicaciones.

<sup>10</sup> Para una ampliación del tema, *consultese* Olson Marcur; *La lógica de la Acción Colectiva*, Noriega Editores, México, 1992.

<sup>11</sup> También conocido como el problema del gorrón, se refiere a una situación en la cual los agentes económicos eluden el pago de un bien y/o servicio público. Los consumidores no tienen incentivos para declarar que servicio o bien público es realmente valioso para ellos, o cuanto estarán dispuestos a pagar por él, a menos que tengan la seguridad de que los demás van a realizar lo mismo, (Ayala 1997).

<sup>12</sup> En este tema se recomienda: Macho Stadler Ines y Perez Castillo David; *Introducción a la Economía de la Información*, Ariel Economía, España.



### **Costos de Transacción**

Los costos de transacción son fundamentales para el NIE (Ayala 1996: 346). Surgen cuando en el intercambio, se establece el contrato para intercambiar derechos de propiedad. Los costos de transacción aparecen como resultado de diseñar y establecer los contratos *ex ante* de la transacción y vigilar su cumplimiento *ex post*.

La segunda fuente de costos de transacción son los problemas de información en cualquiera de sus modalidades analizadas anteriormente. Estos problemas favorecen el surgimiento de conductas oportunistas (*free riders*) entre agentes, lo que implica una distribución desigual de las ganancias en el intercambio, uno se beneficia a costa de otro (Ayala 1999: 187). La parte afectada buscará medidas para reducir

la pérdida de beneficios incurriendo en actividades que incrementarán los costos de transacción. Finalmente los costos de transacción son resultado de cambios en los términos de intercambio especificado en las instituciones, es decir cambios en las negociaciones, los contratos, los derechos de propiedad y del sistema legal existente, porque estos cambios implican renegociar, recontractar y aceptar el nuevo ordenamiento legal si es necesario (Ayala 1999).

Por último se establece que el nivel de los costos de cualquier negociación esta en función de cómo este organizado y estructurado el marco institucional, incluyendo los derechos de propiedad y las preferencias valorales de la gente.

### **Derechos de propiedad**

Los derechos de propiedad son muy probablemente las instituciones más relevantes en lo que se refiere a la asignación y uso de los recursos disponibles (Ayala 1996: 333). El sistema de derechos de propiedad es un importante mecanismo de coordinación económica entre agentes.

El punto central es que la estructura particular de cómo son definidos los derechos de propiedad en una economía,

influye sobre la asignación y utilización de los bienes económicos (recursos) en formas específicas y predecibles (Roemer 1999: 30). La institución de los derechos de propiedad permite coordinar las expectativas de los individuos con el fin de impedir conflictos costosos, incertidumbre, desincentivos a la inversión y desaliento para la innovación, entre otros aspectos.

Sin duda es poco factible que los individuos *per se* encuentren soluciones a conflictos derivados de los derechos de propiedad, si éstos poseen un valor económico y deben ser respetados conjuntamente por la sociedad. El sistema de derechos de propiedad determina a través de precios implícitos o explícitos cómo los beneficios y los daños resultantes de una decisión se asignan entre quien decide y otros individuos; el sistema contribuye a definir la estructura de costos y recompensas y a establecer las expectativas que los individuos tengan sobre el uso de un bien o recurso en particular.

Finalmente los derechos de propiedad reconocidos por la sociedad y vigilados por el Estado, contribuyen a resolver los conflictos de intereses que se establecen entre los individuos, reducen los costos

de transacción y constituyen un importante mecanismo de cooperación.

### **El Contrato**

El contrato es una institución importante que puede promover o bloquear la cooperación en el intercambio, genera incentivos para que los individuos se involucren en todo tipo de transacciones.

Cualquier contrato entre dos partes representa una transferencia mutua de derechos entre las partes del mismo. Este elemento ya se reconoce en los principales códigos morales y jurídicos. El contrato es más que un papel escrito o un acuerdo verbal (Ayala 1999: 247), puede tomar ambos.

Los contratos son construcciones humanas, extendidas como una imbricada red de enlaces que se ramifican en la economía y la sociedad.

Los contratos pueden ser formales o informales y presentan diversas formas así como alcances. Los primeros se rigen por toda la estructura legal, los segundos se rigen por las costumbres sociales.

El contrato como forma de análisis se preocupa fundamentalmente no por las transacciones aleatorias, donde

## El Control Gubernamental en México

dos partes de la transacción ocurren casi simultáneamente y el elemento contractual se subestima, sino en el estudio de la formación de contratos de largo plazo, donde la discontinuidad temporal introduce la incertidumbre y la complejidad del intercambio cambia drásticamente; por ello, el contrato se ha convertido en parte esencial del intercambio (Ayala 1999).

El contrato presenta varias etapas importantes como son el diseño, la vigilancia y el cumplimiento. En el diseño deben incorporarse elementos como la confianza, el cumplimiento y la corresponsabilidad de los beneficios. En la vigilancia el criterio debe ser la incorporación de cláusulas preventivas y no punitivas. Por último, el cumplimiento está en función del diseño, la vigilancia y el marco legal existente.

De lo contrario, ante la ausencia de reglas claras y el compromiso de los contratantes, se incrementa la incertidumbre y los costos de transacción, forzando el incremento de las contingencias.

El crecimiento administrativo del Estado, la diversificación de funciones, sus mayores responsabilidades, económicas, políticas y sociales, y la mayor complejidad del proceso presupuestario, ha implicado la necesidad de examinar los mecanismos de control en el gobierno.

Actualmente, la “mala” administración y asignación de los recursos públicos, así como la corrupción creciente en el sector público, obedecen a la falta de controles institucionales internos y externos, reflejando que las autoridades públicas sean difíciles de vigilar, incluso por el gobierno mismo. Los ciudadanos no siempre tienen la capacidad política y económica para establecer mecanismos de vigilancia eficaces.

En general, los mecanismos de control de gobierno tienen 3 objetivos:<sup>13</sup>

- La medición del desempeño del sector público de acuerdo con un conjunto de indicadores como son: número de fallas administrativas en las cuales incurren los funcionarios, los delitos cometidos, la desviación de recursos públicos, etc.

<sup>13</sup> Ayala E., José; *Economía del Sector Público Mexicano*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1999, p. 729.

- La comparación del desempeño público con respecto a otras experiencias, así como indicadores que se utilizan en otros países.
- El diseño de las acciones administrativas que se siguen para prevenir desviaciones en la conducta de los funcionarios públicos.

Así, el control gubernamental se divide en 2: interno y externo. El primero es aquel que realizan los órganos del propio sector público (autocontrol) o firmas de auditorías externas contratadas por los directivos con el fin de ayudar a lograr sus objetivos y metas, proporcionándole para tal efecto información, análisis, evaluaciones y recomendaciones pertinentes relativos a la gestión administrativa, financiera o programática de la institución.

El segundo se ejerce por órganos externos e independientes de las instituciones públicas y vinculados generalmente con el poder legislativo y conocidos internacionalmente como Entidades Fiscalizadoras Superiores (ESF), con el objetivo de revisar, analizar y evaluar los resultados de la gestión administrativa, financiera y programática de las instituciones públicas, con base en criterios de economía, eficiencia y

eficacia y con apego a la legislación y normatividad aplicables; y en su caso, recomendar las medidas pertinentes para corregir las deficiencias e irregularidades detectadas y evitar su repetición en el futuro.

El control del gobierno se ejerce a través de la fiscalización, misma que se describe a continuación.



Marlín Estrada Rebollo

### ¿Qué es la Fiscalización?

La fiscalización es un concepto que tiene múltiples interpretaciones en lo público. Sin embargo, para los fines de este trabajo se entiende como un proceso de revisión, inspección y evaluación exhaustivo de los recursos públicos, que permite comprobar que se ha procedido conforme a la Ley y las normas establecidas. Es un mecanismo de control externo que regula los programas y su ejecución para que se ajusten a los términos y montos aprobados.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Rodríguez Duarte Omar; *Algunas Consideraciones sobre el Órgano de Fiscalización en México y sus Repercusiones en el Estado de Sonora*, Documento del CLAD, VI Congreso, Argentina, 2001.

En el quehacer gubernamental se distinguen dos tipos: interna y externa.

La *fiscalización interna* la realiza el ejecutivo por conducto del órgano de control interno o contraloría (SECODAM) y de las áreas de control interno de las dependencias y entidades.

Los poderes legislativo y judicial, junto con los órganos autónomos de gobierno, poseen sus propias unidades de contraloría.

La tarea más importante en este caso es el control preventivo, permitiendo que no se presenten las fallas en la aplicación de los recursos públicos. Fiscalizar se asocia a la acción de seguimiento, control y evaluación de adquisiciones y obra pública, tanto en el proceso de contratación como en su fase de ejecución.

La *fiscalización externa* es llevada a cabo por el poder legislativo, posee un carácter correctivo y se lleva a cabo de manera posterior a la conclusión del ejercicio presupuestal de referencia.

La cuenta pública es el documento base y su fiscalización implica conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajusta a los criterios

señalados en los presupuestos aprobados y analiza el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas (Rodríguez 2001: 4).

### **La Fiscalización Interna (SECODAM)**

Con base a las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en diciembre de 1994 se publica en el Diario Oficial de la Federación la creación de la SECODAM como promotora del desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF).

La SECODAM actúa como órgano globalizador del control administrativo y tiene los siguientes objetivos:

- Atender en nombre del Ejecutivo Federal el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de la Secretaría conforme a su esfera legal de competencia, así como plantear y conducir sus actividades en forma programada y con sujeción a la política que, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de los programas que le correspondan, establezca el Presidente de la República.

- Coadyuvar al logro de una administración pública eficiente, eficaz, congruente, que desarrolle sus actividades con oportunidad, calidad y racionalidad, basada en una nueva cultura de servicio y orientada hacia la satisfacción de las demandas de la sociedad.
- Hacer más simple, sencilla y rápida la relación entre el gobierno y los ciudadanos, procurando que el servidor público proporcione una atención oportuna a la población de todo el país; prevenir conductas irregulares o contrarias de las obligaciones plasmadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como fiscalizar y controlar la inversión pública federal en los Estados, para garantizar el manejo eficiente y eficaz de los recursos públicos.
- Asegurar que las normas y lineamientos que la SECODAM emita para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control, evaluación y fiscalización de la APF se apliquen con base en la legalidad; propiciar una mayor eficiencia y honestidad en el ejercicio y manejo de los fondos públicos de las dependencias y entidades,

para que éstos se lleven conforme a las estrategias y los criterios establecidos por el Ejecutivo Federal en materia de racionalidad y disciplina presupuestal.

### **La Fiscalización Externa (Auditoría Superior de Fiscalización)**

El nuevo modelo de fiscalización en México inicia en 1995, con la iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de fortalecer al órgano encargado de fiscalizar los recursos públicos, la Auditoría Superior de Fiscalización (ASF).

La ASF cuenta con las siguientes características (Rodríguez 2001):

- *Dirección: Colegiado o unipersonal.*  
La iniciativa original de la dirección de la ASF proponía la creación de un órgano de fiscalización dirigido y administrado por un cuerpo colegiado de auditores generales. Señalaba que el órgano colegiado actuaría con plena independencia e imparcialidad y sería designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República. La propuesta se modificó y se designó

un Auditor Superior por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara.

- *Designación.* Es facultad de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión designar al titular de la ASF por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La titularidad dura 8 años y puede ser nombrado nuevamente por una sola vez.
- *Autonomía Técnica.* Se determinó que dicho órgano formara parte del poder legislativo, con plena autonomía.<sup>15</sup>
- *Fincamiento de responsabilidades.* Se otorgó a la ASF mecanismos para la investigación de irregularidades o ilícitos respecto a la actividad financiera. Se aumenta la autoridad para fincar responsabilidades y se hacen explícitos los castigos en caso de que las autoridades no brinden información requerida. La ASF tiene la facultad de fincar responsabilidades, ya que la Contaduría Mayor de Hacienda no tenía esa facultad.

A partir del 1º. de enero de 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) es una institución extinta y no podrá realizar ningún acto de revisión o auditoría, ni emitir ninguna resolución, por tanto, resulta jurídicamente imposible la duplicidad de órganos o la coexistencia de la ASF y la CMH.

Empero, en los próximos 3 años coexistirán parcialmente los dos sistemas normativos, el derivado de las reformas a la Constitución que no entrará en vigor plenamente, ya que sus normas no serán aplicables de manera inmediata; específicamente no lo serán a las cuentas públicas de 1998, 1999 y 2000 a las que se seguirán aplicando las disposiciones de la Ley Orgánica de la CMH, que en esa situación en parte continuará vigente.

La parte subsistente del actual régimen de fiscalización superior seguirá operando hasta septiembre de 2002, extinguiéndose con la aprobación del Informe de Resultados Correspondiente a la Cuenta Pública del 2000. En consecuencia, la revisión de la cuenta pública de los años 1998, 1999 y 2000 se efectuará por la ASF, en los siguientes términos:

- En septiembre del año 2000, presentará el Informe de Resultados de la Cuenta Pública de 1998.

<sup>15</sup> Arts. 79 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- En noviembre del año 2000, presentará el Informe Previo de la Cuenta Pública de 1999.
- En septiembre del 2001, presentará el Informe de Resultados de la Cuenta Pública de 1999.
- En noviembre del 2001, presentará el Informe Previo de la Cuenta Pública de 2000.
- En septiembre del 2002, presentará el Informe de Resultados de la Cuenta Pública del 2000.

Las responsabilidades que resulten, deberán sujetarse al contenido del segundo párrafo del artículo segundo transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales que ordena que las revisiones se harán “conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de este Decreto”; por lo que la ASF se limitará a fincar los Pliegos de Observaciones por las presuntas irregularidades que encuentre durante los trabajos de auditoria y a promover tanto el fincamiento de las responsabilidades pecuniarias ante la SECODAM, como otras diversas ante las autoridades competentes.



Ramón Romero

### La Contraloría Social Mexicana

La Contraloría Social es un instrumento de defensa civil en la lucha contra la corrupción que se pueda presentar en el desempeño de los servidores públicos (Ayala 1999: 756). También es un mecanismo para el fortalecimiento de la práctica del derecho de protección por parte de los ciudadanos y, finalmente, un elemento auxiliar en la vigilancia de la aplicación del presupuesto público. La Contraloría Social (CS) es una forma de participación ciudadana en las tareas de vigilancia y fiscalización de los recursos públicos y en la evaluación del desempeño de los funcionarios y empleados al servicio del Estado.

La Contraloría Social surgió de la iniciativa de la SECOGEF para ampliar los espacios de participación ciudadana en los ámbitos en que se da el control gubernamental, pero también como una respuesta a una demanda social creciente. La propuesta para la puesta en marcha

de la CS se originó en el PND 1989-1994, de acuerdo con el cual se propuso la necesidad de impulsar la creación de mecanismos para que la sociedad se exprese y opine acerca de la conducción de los asuntos públicos y de la actuación de quienes tienen la responsabilidad del actuar gubernamental.

La misión fundamental de la CS es incorporar a la sociedad civil en las tareas de vigilancia de los recursos públicos, entregando a los ciudadanos el instrumento adecuado para fungir como auditores sociales ante los actos de la autoridad encargada de manejar dichos recursos, o de proporcionar determinados recursos. Para su funcionamiento, la CS cuenta con 2 grandes mecanismos que permiten la intervención en los asuntos públicos de la ciudadanía:

- Vertiente de control social.- Su diseño pone al alcance de la población mecanismos que le permiten en expresarse con plena libertad para señalar aciertos o errores, e identificar insuficiencias en los servicios que recibe. Esta vertiente está orientada a contrarrestar los elementos nocivos a los que la ciudadanía se ve expuesta al entrar en contacto con los agentes gubernamentales encargados de atenderla.<sup>16</sup>

- Una segunda vertiente se refiere a la puesta en práctica por la CS de la vigilancia de los recursos públicos. Incorpora a las comunidades y a los propios beneficiarios de obras y acciones emprendidas para mejorar su calidad de vida y su productividad, en vigilancia directa de todas las fases del proceso que lleva su realización. Los objetivos son perfeccionar los procedimientos administrativos y revisar y hacer cumplir los programas emanados del PND.

### **Rendición de Cuentas (Accountability)**

La Rendición de Cuentas es la obligación que tienen los gobernantes de dar cuenta a sus gobernados. Ello incluye los actos políticos, jurídicos, económicos y presupuestarios. Los gobernantes se obligan a informar periódicamente de su responsabilidad, incompetencia y fracaso. Es un mecanismo institucional correctivo (Ayala 1997: 130).

En este sentido, existen dos objetivos principales que han interesado en la reforma del sector público en los países de la OCDE<sup>17</sup> desde la década pasada: mejorar la eficiencia y efectividad en el logro de aspectos concretos y fortalecer la rendición de cuentas.

<sup>16</sup> Las actividades que se realizan se engloban en el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía (SNQ), que a su vez, se encuentra enmarcado en un sistema más amplio que se conoce como Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública, creado para combatir conductas subjetivas y discrecionales, y para mejorar los servicios que presta el Estado. PND, *Informe de Ejecución 1989*, Poder Ejecutivo Federal.

<sup>17</sup> Martín John; *Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market*, Public Management Service, OCDE, 1997. Jabbar (Edits); *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*, West Harford, Ct. Kumarian Press, 1988.

Mejorar la rendición de cuentas es representar los valores democráticos y al mismo tiempo, encaminarse hacia el desarrollo de organizaciones más eficientes y efectivas.

Tradicionalmente han surgido dos grandes escuelas de pensamiento acerca de la rendición de cuentas.<sup>18</sup>

La primera ha supuesto que la responsabilidad es un sentimiento interior de obligación personal; la segunda escuela supone que no basta la obligación personal, de modo que deben emplearse algunas fuerzas externas para obligar al compromiso responsable.

El primer enfoque plantea que los funcionarios públicos tienen valores éticos y normas profesionales que los guían en la realización de sus tareas. El segundo supone que no bastan éstos valores, debe existir algún medio para castigar la conducta que no esté de acuerdo con la ley escrita y la intención del legislador. Probablemente también debieran existir procedimientos para recompensar el comportamiento meritorio de un funcionario público.<sup>19</sup>

De este modo autores como Dwivedi y Jabbra<sup>20</sup> proponen 5 tipos de rendición de cuentas: organizacional o administrativa,

legal, profesional, política y moral. La administrativa se refiere a la relación jerárquica entre los centros de responsabilidad y las unidades donde las órdenes se implementan. La legal acota a las acciones del dominio público establecidas en los procesos legislativos o judiciales. La política enfatiza el poder de las autoridades políticas para regular, definir prioridades y apropiarse de recursos.

La profesional implica el cumplimiento y evaluación de los estándares profesionales de ética y resultados; finalmente la moral hace uso de los principios reconocidos en la Constitución o las leyes que son aceptados por la sociedad como normas sociales de comportamiento.

Por otra parte, Romzek y Dubnick<sup>21</sup> señalan que los mecanismos de rendición de cuentas varían con frecuencia a dos aspectos: fuente y grado de control. El primero hace referencia a los orígenes de las expectativas – internas y externas – y a la relación de los *stakeholders* (actores influyentes organizados o semi organizados) con la agencia o individuo. El segundo implica que existe en especificación de deberes y al escrutinio de acciones a través de un rango muy amplio de asuntos.

<sup>18</sup> Peters B. Guy; *La Política de la Burocracia*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, México, 1999, p. 445.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Dwivedi y Jabbra; "Public Service Responsibility and Accountability", en Dwivedi y Jabbra (Edits); *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*, West Hartford, Ct. Kumarian Press, 1988.

<sup>21</sup> Romzek y Dubnick; "Accountability and Expectations in American Public Administration", en J. Perry (Edit.), *Research in Public Administration*, Greenwich, cn: Jai Press, 1993.

Por tanto, se pueden observar 4 categorías de rendición de cuentas:

- Rendición de cuentas burocrática: alto control de una agencia interna, típicamente supervisión de reglas de operación por lo que el valor es la eficiencia. La lógica es dirigir a las expectativas de los administradores a las prioridades de la alta jerarquía.
- Rendición de cuentas legal: alto grado de escrutinio de una fuente externa. Existe un alto nivel de control pero basado en relaciones contractuales entre una parte controladora fuera de la agencia y los miembros de la organización. La relación agencia principal implica un acuerdo entre el subordinado y el controlador externo para seguir las reglas y la ley como valor central.
- Rendición de cuentas profesional: caracterizada por un bajo nivel de escrutinio desde una fuente de control interna. Se da en situaciones técnicas o de problemas complejos.
- Rendición de cuentas política: bajo nivel de escrutinio desde una fuente externa, el valor es la responsabilidad. Existe gran discreción para manipular mecanismos y medios para llenar las expectativas.

Todas estas son formas legítimas de rendición de cuentas y están presentes en cualquier organización de manera simultánea.

### **Instituciones en la Fiscalización y la Rendición de Cuentas en México**

En términos generales, los principales asuntos que enfrentará México en este siglo XXI son:

- La eficacia en la conducción económica;
- La gobernabilidad democrática (consolidación de los procedimientos y cultura democráticos),
- La reforma institucional (la adecuación del marco legal e institucional que responda a las exigencias actuales, especialmente en el avance de la rendición de cuentas, la impartición de justicia y el desarrollo social.<sup>22</sup>

Por tanto, a continuación se presentan algunos mecanismos institucionales (formales e informales) que pueden ayudar a que la rendición de cuentas sea efectiva dentro de la administración pública.

<sup>22</sup> García Vázquez Arturo; *La Refundación del Estado Mexicano a Inicios del Siglo XXI*, M.A. Porrúa, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 2001, p. 9.

## Los mecanismos de carácter organizativos

El medio más sencillo para vigilar la administración pública consiste en permitir que los funcionarios públicos se vigilen a sí mismos. Empero, se señala que existe un grave nivel de resentimiento social hacia los funcionarios públicos, de los que se tiene la imagen de que los altos puestos de gobierno y el manejo de los recursos públicos que éstos puestos les dan, son utilizados para su beneficio personal (Nieto 2000).

Aunque éste es el método más sencillo podría involucrar los costos políticos más elevados a causa de la lucha interna que puede generar dentro de la organización. Una organización que evada en público sus problemas facilita mucho a las legislaturas o al ejecutivo político reducirle su presupuesto o imponerle otras sanciones.

### *La publicidad*

Es un medio organizativo para el control de la burocracia. El mecanismo depende en gran medida de que la organización misma corrija los errores que se descubran.



Claudia Elena López Posadas

Si la organización misma no responde a un problema una vez identificado abiertamente, podrían entrar en acción los métodos ejecutivos, legislativos o legales. Sin embargo, es más fácil, barato y rápido que la organización responda. Así se reducirá el control externo de la organización, la que podría conservar cierto margen de acción para su actividad futura.

Si una organización establece la reputación de resolver sus propios problemas, será mucho más capaz de resistir las presiones políticas o legales externas.<sup>23</sup> En este sentido, si se considera en una relación agencia-principal que la sociedad es el principal y el gobierno el agente, entonces el agente va a mostrar

<sup>23</sup> Suecia probablemente posee el sistema administrativo más notable por el uso de la publicidad como instrumento de control. Los funcionarios suecos trabajan dentro de una "pecera" porque sus acciones están casi enteramente abiertas a la vista del público. Cada vez que un funcionario toma una decisión, tal decisión deberá justificarse por escrito, y la justificación escrita se registra como parte del archivo que queda a disposición de los ciudadanos que lo soliciten (Peters 1999: 456).

públicamente que efectúa bien su trabajo, por lo que entrega cuentas claras al principal.

Hay que considerar entonces que pueden existir problemas de información asimétrica entre ambos por lo que la información que presente el gobierno tiene que ser clara y confiable. De tal manera que se minimicen los costos de transacción y el agente tendrá más presiones de la sociedad vía los medios de comunicación.



Ana Lillán Flores Marín

Los cambios en el sector público han implicado que el mercado sea una institución importante como medio de control en la administración pública y ello se refleja en la publicidad, ya que

el control del mercado es automático (la famosa “mano invisible”). No se necesita que otra institución pública que tome una decisión acerca de lo acertado o no de una elección, se supone que los actores involucrados aplican una racionalidad económica apropiada, que a su vez se refleja en el mercado y es transmitido a la sociedad.

#### *La disciplina interna*

La disciplina interna es otro medio potencialmente eficaz para controlar la administración sin tener que recurrir a la imposición de un control político externo. Es un medio relativamente “barato” de control en términos de tiempo y de energía institucional total.

Se supone que dentro de la jerarquía existe alguien que ocupa un puesto responsable y posee valores más compartidos con los que supuestamente tiene la sociedad.

Se observa que el órgano de control interno, la SECODAM, está subordinado al Ejecutivo y carece de suficientes recursos técnicos, humanos y legales para constituirse seriamente en un contrapeso efectivo a los poderosos aparatos burocráticos. La ley que define las responsabilidades y castigos de los funcionarios públicos, la Ley Federal

de Responsabilidades de los Servidores Públicos se presta a interpretaciones discrecionales y es sumamente blanda con los infractores. Al mismo tiempo su aplicación depende nuevamente de un conjunto de instancias participantes que entorpecen el proceso.

Con la responsabilidad diluida, la ley de responsabilidades suave y el supervisor subordinado, el esquema de incentivos para los funcionarios, los individuos y los sectores sociales (costos de oportunidad de cumplir plenamente con las reglas y la falta de aplicación de sanciones), favorece el ajuste mutuo por la vía económica, particular y por encima de la ley. En consecuencia, la burocracia se cohesiona en las prácticas de colusión y las complicidades recíprocas.

Por tanto, se propone que la SECODAM ceda facultades a la ASF, para convertirse en un organismo con autonomía financiera y de gestión. En relación a su autonomía, se requiere que el marco institucional le atribuya acciones para:

- Aplicar el presupuesto en los programas que considere adecuados.
- Decidir a quién, qué, cómo y cuándo auditar, y así estar en condiciones de rechazar cualquier injerencia externa

que pretenda alterar el alcance o conclusión de las auditorías.

- Reportar al Congreso las irregularidades detectadas.

Con respecto a su titular se pretende:

- Tener asegurada su permanencia en el puesto, a fin de evitar que el ejecutivo tenga la facultad de cesarlo como a cualquier miembro de su gabinete.
- Acudir directamente al Congreso a solicitar las aplicaciones presupuestales que le permitan actuar de manera adecuada.

#### *Grupos de interés y grupos de presión*

Otro procedimiento sin provocar conflictos formales entre las instituciones es la actividad de los grupos de presión y de la opinión pública.<sup>24</sup> Los grupos de presión son causa frecuente de que la administración no actúe siempre en bien del interés público.

Aunque los grupos de presión podrían no servir al interés público, sí permiten una clientela reducida, y esa clientela se ve muy afectada por las actividades de la agencia. Al informar a sus miembros de las actividades de la agencia, los grupos pueden ejercer cierto control popular: el

<sup>24</sup> Una encuesta de la Fundación Arturo Rosenblueth reveló lo siguiente: los recursos públicos son manejados en forma honesta: Sí 6% No 90% No sabe 4%. El Congreso vigila con energía el buen uso de los recursos públicos: Sí 20% No 64% No sabe 16% (Citado por Nieto 2000).

resultado de este proceso es a menudo una acción legal o administrativa que favorece intereses especiales, pero incluso esto constituye cierta respuesta por parte de la agencia.

Debido a que los elementos anteriores pueden llevar más tiempo del propuesto, la opción es para el nuevo gobierno mejorar los procesos y controles internos. Por tanto, el elemento clave es institucionalizar la transparencia.

La transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación, están accesibles, son claros y se comunican a la sociedad, es decir, se rinden cuentas.

La transparencia no debe por ningún motivo burocratizar más la función pública, sino revelar sus procesos y sus medios. En forma espontánea y debido principalmente a que se incrementa el riesgo de la revelación o exhibición pública, la transparencia genera varias ventajas que por sí solas justifican su búsqueda: primero favorece el apego a la ley y reduce los márgenes de discrecionalidad en su interpretación, segundo, favorece el uso mesurado de los recursos públicos y la eficiencia; tercero,

incita a la honestidad y la responsabilidad; y cuarto, facilita la coordinación entre agencias gubernamentales.

La transparencia se refiere a dos aspectos fundamentales: la acción (o inacción) pública y la responsabilidad (por acto u omisión). El primero se refiere a que la población tiene acceso a información disponible, completa y clara sobre aspectos tales como los problemas o causas sociales que originan la acción gubernamental y el uso de los recursos públicos, las referencias para la evaluación pública y la identificación de los impactos sociales, entre otros.

El segundo tiene que ver con la identificación del sustento legal de la acción gubernamental y la agencia y funcionarios responsables de las acciones públicas. Es decir, que para cada acción pública o uso de recursos presupuestales, debe acompañarse no sólo de una clara explicación del proceso y fines de la acción sino también de la identificación del responsable de la misma. Al mismo tiempo, dicho responsable debe estar siempre dispuesto para rendir cuentas.

En resumen, existen por lo menos 4 niveles de la transparencia en la responsabilidad (Guerrero 2000):

- Los responsables de la decisión
- Los responsables de la ejecución
- Los responsables de la supervisión
- La sustentación jurídica del acto u omisión y los grados de discrecionalidad en la decisión y ejecución.

Por ello, es necesario fortalecer los mecanismos de control interno que cumplan con 2 objetivos al mismo tiempo: por una parte, hacer efectiva la rendición de cuentas y la imputabilidad a través de la evaluación y por la otra, mejorar las capacidades de los aparatos administrativos, al favorecer formas de gestión por desempeño.

En consecuencia, la transparencia y el sistema de rendición de cuentas no deben hacer más densa la acción burocrática a través de control de procedimientos, sino que debe enfatizar la evaluación de los resultados. El objetivo es reducir los costos de transacción derivados del rígido marco institucional anterior de control, al transparentar la acción pública y enfatizar la evaluación de los resultados.

## Mecanismos de control político

Si los aspectos descritos anteriormente no son eficaces para controlar a la administración, deberá introducirse un segundo nivel a través de las instituciones políticas como son:

### *El Congreso*

Las instituciones legislativas han sido muy importantes en los últimos años debido a la preocupación creciente de los votantes por contar con cuentas claras.

Hay que reconocer que la separación de poderes efectiva en México y el fortalecimiento del legislativo y judicial, tienen todavía por delante un proceso de consolidación.

En el Congreso, por ejemplo, sus miembros deben consolidar sus carreras parlamentarias –diseñar los incentivos adecuados para hacer carreras legislativas–; el Congreso debe dotarse de organismos y personal de apoyo que le permita profesionalizar el trabajo legislativo.<sup>25</sup> Por ello existe un asunto pendiente: la profesionalización en los cuerpos y organismos de asesoría parlamentaria.

<sup>25</sup> Ver con detalle a Casar Ma. Amparo; “Coaliciones y cohesión partidista en un Congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México 1997-1999”, en *Política y Gobierno*, CIDE, Vol. 7, Num 1, México, 2000.

Además, el gran volumen del trabajo administrativo que ahora se realiza hace más necesario que la legislatura ejerza sus funciones de vigilancia, considerando las fallas administrativas que tienen la fuerza de ley y que se expiden por facultades delegadas por la legislatura.

El congreso, por tanto, debe ampliar el marco de actuación de la ASF con el objetivo de establecer la tarea fiscalizadora de la Cámara de Diputados al crear un sistema de frenos y contrapesos en la gestión de las finanzas públicas. El esquema ideal es que la ASF se convierta en un tribunal de cuentas que vigile y defienda los intereses de la sociedad, es decir, hacer cumplir el contrato que se estableció entre el Estado y la sociedad.

Es necesario dotar a la ASF de facultades para convocar testigos, dictar sentencias y, en su caso, declarar exoneraciones, también debe:

- Controlar la actuación de las contralorías internas, normar y evaluar el funcionamiento de las contralorías internas en las distintas dependencias y entidades estatales.
- Aplicar sanciones administrativas principalmente para destituir o

inhabilitar a los servidores públicos que cometen actos de corrupción. Con ello se puede evitar que el propio Ejecutivo, siendo el fiscalizado, tenga la facultad de establecer el tipo de sanción que le corresponde al personal que está bajo su mando.

### *El Ejecutivo*

El ejecutivo parecería encontrarse en la mejor posición para controlar la actuación de la burocracia. Todas las líneas de autoridad y control se encuentran en el organigrama; sólo se requiere la disposición a ejercer esa autoridad.

El ejecutivo debe ejercer su influencia para incrementar la capacidad de los otros poderes y la sociedad para controlar al aparato de la administración. En este esfuerzo, el Presidente debe ver como aliados a los otros poderes y desde luego a la sociedad frente a los fenómenos burocráticos. El gobierno de Fox está obligado a rendir cuentas desde el principio; sin embargo, toma tiempo verificar que esas cuentas son las que la sociedad espera.

Existen otras formas a través de las cuales el ejecutivo puede cooperar al fortalecimiento de las capacidades de los otros poderes y con la sociedad. Una

forma que ya se empezó a implementar es abrir los sistemas de información.<sup>26</sup> Esto quiere decir que a través de la transparencia y el desarrollo de sistemas de información se facilite la labor legislativa y judicial finalizando con la rendición de cuentas hacia la sociedad.

En la práctica, la operación de la autoridad ejecutiva sobre la burocracia es sustancialmente más difícil debido a que entre estos agentes también existen relaciones agencia-principal y consecuentemente los problemas de información.

#### *El poder judicial*

Ya se ha señalado que la burocracia pública es un ejecutor importante de las políticas y un juez importante de las reclamaciones formuladas contra el gobierno. Por tanto, resulta importante la existencia de restricciones legales al ejercicio de tales facultades.

Resulta importante eliminar la ineficiencia del sistema judicial, es decir, que un poder judicial independiente es vital para asegurar que los poderes legislativo y ejecutivo asuman su plena responsabilidad ante la ley así como interpretar y hacer cumplir las disposiciones de la Constitución.

En México falta un Poder Judicial autónomo y profesional que genere un Estado Derecho para garantizar la seguridad de las persona, los patrimonios y los derechos de propiedad.

Los sistemas políticos democráticos tienen instituciones para que los ciudadanos cuestionen las acciones de los administradores, e incluso las elecciones de políticas realizadas por el gobierno por medio de la administración.

#### *Las restricciones normativas*

Este recurso significa la creación de mecanismos que dentro de la burocracia sirvan de guías para la administración en bien del interés público. Esta es la forma de control más barata, y en última instancia la más eficiente por cuanto puede impedir las fallas en lugar de simplemente corregirlas a posteriori.

En México el control que ha influido significativamente en el comportamiento de los aparatos administrativos ha tenido 2 vertientes principales:<sup>27</sup> el contable, que enfatiza el control sobre el flujo de efectivo y la salud financiera de las diversas agencias públicas, y el administrativo, que asegura que el ejercicio del gasto y la acción pública satisfaga el conjunto de requisitos normativos.

<sup>26</sup> Una medida recomendable sería modificar el marco institucional para otorgar autonomía al INEGI con el objetivo de hacer más creíble y veraz la información que este organismo difunde a la sociedad.

<sup>27</sup> Guerrero Amparán Juan Pablo; *La Reforma a la Administración Pública Mexicana en el Nuevo Régimen Político ¿Por dónde empezar?*, Documento del CIDE, División de Administración Pública, 2000, p. 8.

Las normas que regulan el proceso de gasto privilegian el conjunto de procedimientos necesarios para su ejercicio y relegan la atención sobre los impactos reales de las políticas en la sociedad; los incentivos se orientan hacia el uso rígido y reglamentado del gasto, sin que exista preocupación por el ahorro o la rentabilidad social de los recursos.

Al mismo tiempo no hay la voluntad suficiente de transparentar la lógica de la asignación presupuestal, ya que los programas gubernamentales son prisioneros de las inercias que revelan compromisos políticos y privilegios burocráticos.

Por otro lado, se observa que el proceso de rendición de cuentas ha sido incapaz de satisfacer a plenitud las expectativas

de información que necesita la opinión pública. No existe una interacción entre el gobierno y los ciudadanos para evaluar y discutir abiertamente el cumplimiento de los objetivos y las tareas encomendadas a las instituciones públicas, lo que eleva dramáticamente los costos de transacción en la sociedad, ya que la información se encuentra distribuida desigualmente, los derechos de propiedad son endeble y el contrato social pactado entre gobernantes y gobernados no se cumple cabalmente.

Así, una administración pública transparente, accesible, moderna y eficiente es una demanda constante y creciente de los ciudadanos y, para las instituciones, una exigencia de la vida democrática que ha logrado mantener el país recientemente.



## Conclusiones

El objetivo de este ensayo ha sido proponer un conjunto de mecanismos institucionales que ayuden a fortalecer y consolidar la fiscalización y la rendición de cuentas dentro del gobierno utilizando el enfoque institucional. Para cumplir con este propósito se insistió en dos aspectos: que el control interno ha tenido avances importantes mientras que el control externo ha carecido de instrumentos que lo hagan desarrollarse, y que el sistema electoral mexicano no controla y vigila a los gobernantes, sólo los elige.

Para avanzar en materia de fiscalización y rendición de cuentas se deben considerar aspectos importantes, ya que el control presupuestario debe complementarse con una evaluación que mida los resultados de la gestión pública, su orientación efectiva a la población y su vinculación con las demandas y necesidades de la sociedad para:

- Fortalecer el sistema de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.
- Lograr que la sociedad tenga confianza en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia, el elemento central para lograrlo es garantizar un sistema de transparencia.
- Prevenir y detectar acciones de corrupción, y en el caso de eventuales infracciones por parte de los gobernantes, sancionarlos adecuada, ejemplar y oportunamente.

Esto sólo podrá lograrse a partir de definir objetivos claros a nivel institucional, en los 3 órdenes de gobierno que se vinculen a programas, acciones o servicios concretos, con metas significativas y cuantificables en términos de resultados.

Por tanto, el control interno y externo deben considerarse como un todo. Son un conjunto interrelacionado, de manera que las partes de uno (normativas, estructurales, mecanismos e instrumentos) repercuten en el otro y desde luego en los resultados finales. A pesar de sus similitudes, el control interno ha tenido un grado mayor de avance que el control externo.

Los próximos años tienen que ser el tiempo de la reforma institucional, con amplia participación de la sociedad.

La administración pública ya no bastará con menos gobierno y menos funcionarios, es necesario ir estableciendo mecanismos institucionales sólidas que permitan la confianza en la información, incentivos que estimulen la participación social y gubernamental y que desincentiven el abuso, la corrupción y la impunidad.

A pesar de que existan, y así es el deseo, instituciones sólidas en materia de fiscalización y rendición de cuentas, éstas *per se* no van a ser la panacea para que los resultados concretos se puedan visualizar. Entonces, instituciones para la fiscalización y rendición de cuentas son una condición necesaria pero no suficiente ya que se requiere la flexibilidad necesaria para enfrentar los retos que se presenten en el futuro.

## Referencias Bibliográficas

Ayala E. José (2002), *Instituciones para Mejorar el Desarrollo. Reformas Audaces para Superar la Pobreza*, Facultad de Economía, UNAM, Mimeo, En Prensa.

Ayala E. José (1999), *Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico*, FCE, México.

Ayala E. José (1999), *Economía del Sector Público Mexicano*, Facultad de Economía, UNAM, México.

Ayala E. José (1997), *Economía Pública. Una Guía para Entender al Estado*, Facultad de Economía, UNAM, México.

Ayala E. José (1996), *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado*, M. A. Porrúa, Facultad de Economía, UNAM, México.

Ben-Ner Avner y Putterman Louis (1999), *Economics, Values and Organization*, Cambridge University Press, USA.

Casar Ma. Amparo (2000), “Coaliciones y cohesión partidista en un Congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México 1997-1999”, en *Política y Gobierno*, CIDE, Vol. 7, Num. I, México.

Dwivedi y Jabbara (1988), “Public Service Responsibility and Accountability”, en Dwivedi y Jabbara (Edits); *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*, West Harfford, Ct. Kumarian Press.

García Vázquez Arturo (2001), *La Refundación del Estado Mexicano a Inicios del Siglo XXI*, M. A. Porrúa, México.

Guerrero Amparán, Juan Pablo (2000), *La Reforma a la Administración Pública Mexicana en el nuevo Régimen Político. ¿Por dónde empezar?*, Documento del CIDE, División de Administración Pública, 2000.

Kiewiet Roderick D. y McCubbins D. Mathew (1991), *The Logic of Delegation*, The University of Chicago, Press, USA.

Macho Stadler Ines y Pérez Castillo David, *Introducción a la Economía de la Información*, Ariel Economía, España.

Martín John (1997), *Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market*, Public Management Service, OCDE.

Nieto Juárez, Armando (2000), *La Fiscalización en México*, Perspectivas, México.

Olson Marcur (1992), *La Lógica de la Acción Colectiva*, Noriega Editores, México.

Peters B Guy (1999), *La Política de la Burocracia*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, México.

Powell Walter y Dimaggio (1999), *El nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, FCE, México.

Rodríguez Duarte Omar (2001), *Algunas Consideraciones sobre el órgano de fiscalización en México y sus repercusiones en el Estado de Sonora*, Documento del CLAD, VI Congreso, Argentina.

Roemer Andrés (1999), “El Nuevo Institucionalismo Económico: Herramienta de Política Pública”, en *El Mercado de Valores*, Año LIX, México.

Romzek B. y M. Dubnick (1993), “Accountability and Expectations in American Public Administration”, en J. Perry (Edit.), *Research in Public Administration*, Greenwich, cn: Jai Press.

Ugalde Luis Carlos (2000), *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la Supervisión del Gasto Público 1970-1999*, M. A. Porrúa, México.



# Una Aproximación Organizacional al Proceso Electoral 1999-2000, Los Órganos Distritales del Instituto Federal Electoral: ¿Organizaciones Esquizofrénicas?

Por:  
**J. Ramón Gil-García\***  
**David Arellano Gaulf\*\***

*En la teoría política contemporánea existe un importante vacío. Tanto los partidos políticos, como las autoridades electorales, se enfrentan a contextos cada vez más complejos, tecnológicamente hablando, y sin embargo, la dimensión organizativa de éstos parece haber sido desdeñada por la mayoría de los estudiosos, con importantes excepciones. Mientras los partidos políticos se observen sólo como monolitos ideológicos de búsqueda del poder, y las autoridades electorales como quienes deben organizar técnicamente las elecciones, se pierde una parte sustantiva de la película: estos actores políticos son organizaciones, y la investigación sobre el fenómeno ha demostrado constantemente que, pese a lo que se pueda suponer, las organizaciones no son instrumentos manipulables, automáticos, ni mucho menos espacios lógicos, predecibles y apolíticos. Si rompemos este supuesto para estos organismos políticos, y los analizamos como organizaciones, encontraremos importantes contradicciones en esta esfera, que requerirán ser enfrentadas. En este artículo se conjetura principalmente sobre uno de estos dilemas: la tendencia a crear un organismo electoral "esquizofrénico" que debe cumplir escrupulosamente con labores técnicas y profesionales, buscando ser al mismo tiempo un espacio plural y democrático de participación ciudadana. Lograr ambos objetivos lleva a una contradicción constante entre la generación de patrones estables y normalizados de acción (labor propia de toda organización) y ajustes ad hoc constantes para dar cabida a los diferentes intereses y demandas partidarias (que pueden dirigirse por una lógica distinta de la eficiencia organizacional).*

**Palabras clave:** Electorales, organización, profesionalización, ciudadanía, proceso.

*In contemporary political theory there is an important blank. As much as political parties, as electoral authorities are facing technologically speaking, more complex contexts, nevertheless organizational dimension of these seems to have been excluded by most scientists, with its important exceptions. While political parties observe each other as ideological monoliths in search of power, and electoral authorities are seen as the ones who must technically organize elections, a substantial part of the film is missed: These political actors are organizations and research about this phenomenon has constantly demonstrated that in spite of suppositions, organizations are neither manipulable instruments nor logical, predictable and non-political spaces.*

*If we break this supposition for these political organisms and analyse them as organizations, we will find important contradictions within this sphere which should be faced through.*

*This essay deals mainly with one of those dilemmas: The tendency to create an schizophrenic electoral organism which must scrupulously fulfill technical and professional tasks, aiming to be a plural and democratic space for the citizens' participation at the very same time. Achieving both objectives takes to a constant contradiction between the generation of normalized stable and normalized action models (a normal task in every organization), and constant ad hoc adjustments to accept different interests and party demands (which may be led by a distinct logic from organizational efficiency).*

**Key words:** Electoral, organization, professionalization, citizenship, process.

---

*\* Profesor-Investigador Asociado de la División de Administración Pública del CIDE, Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México y Consejero Electoral Propietario en el 34 Distrito Electoral Federal durante el proceso electoral 1999-2000.*

---

*\*\* Profesor-Investigador y Director de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Editor de la Revista Gestión y Política Pública.*

## Introducción

En la teoría política contemporánea existe un importante vacío. Tanto los partidos políticos, como las autoridades electorales, se enfrentan a contextos cada vez más complejos, tecnológicamente hablando y, sin embargo, la dimensión organizativa de éstos parece haber sido desdeñada por la mayoría de los estudiosos, con importantes excepciones. Mientras los partidos políticos se observen sólo como monolitos ideológicos de búsqueda del poder, y las autoridades electorales como quienes deben organizar técnicamente las elecciones, se pierde una parte sustantiva de la película: estos actores políticos son organizaciones, y la investigación sobre el fenómeno ha demostrado constantemente que, pese a lo que se pueda suponer, las organizaciones no son instrumentos manipulables, automáticos, ni mucho menos espacios lógicos, predecibles y apolíticos.

Si rompemos este supuesto para estos organismos políticos, y los analizamos como organizaciones, encontraremos importantes contradicciones en esta esfera, que requerirán ser enfrentadas. En este artículo se conjetura principalmente sobre uno de estos dilemas: la tendencia a crear un organismo electoral

“esquizofrénico” que debe cumplir escrupulosamente con labores técnicas y profesionales, buscando ser al mismo tiempo un espacio plural y democrático de participación ciudadana. Lograr ambos objetivos lleva a una contradicción constante entre la generación de patrones estables y normalizados de acción (labor propia de toda organización) y ajustes ad hoc constantes para dar cabida a los diferentes intereses partidarios (que pueden dirigirse por una lógica distinta de la eficiencia organizacional).

Al respecto se reflexiona con base en una revisión de ciertos parámetros que se discuten en la conocida como Teoría de la Organización. Básicamente aquella que plantea que las organizaciones son espacios de lucha y juegos de poder de los diversos actores, según su posición en la estructura. De la misma manera, se ha realizado una observación relativamente profunda de diversos aspectos de la dinámica organizacional de ciertos organismos electorales del IFE, sobre los cuales se intenta realizar un diagnóstico preliminar. No se pretende que estas observaciones sean estrictamente acertadas, son apenas discusiones preliminares. Pero creemos que su diagnóstico abre interesantes contradicciones, peligros y dilemas que pueden ser claves para el futuro organizacional del IFE.

Las conclusiones de este artículo pretenden identificar la posible problemática del IFE en el corto, mediano y largo plazo, en su naturaleza organizativa. La percepción que los autores tienen del instituto es positiva, sin embargo, se considera que existen varias aristas organizacionales del fenómeno que no han sido tomadas en consideración en su análisis y en su diseño.

### Teoría de la organización y los organismos electorales

Para entender de mejor manera las relaciones que se dan al interior del Instituto Federal Electoral y de sus diferentes órganos, debemos comenzar por aceptar la naturaleza organizacional de este tipo de entes públicos y entonces tratar de analizar las peculiaridades de este tipo de constructos sociales (Crozier y Friedberg, 1990) que hemos denominado organizaciones.

Las organizaciones se han convertido en el espacio ubicuo sobre el cual descansan la mayor parte de las actividades de los individuos en las sociedades contemporáneas. Se nace, crece, educa, trabaja y muere en y dentro de las organizaciones.

Estos espacios de acción colectiva con marcos de cooperación formal, han mostrado su flexibilidad para adaptarse y coadyuvar al desarrollo de las más diversas actividades. Las más conocidas, obviamente, son la empresa productiva y la organización gubernamental. Mucho se ha escrito sobre las características y formas de estas organizaciones. Pero en los últimos años, la cuestión organizacional ha comenzado a ser estudiada en espacios diversos, más complejos y con objetivos más ambiguos, como en las denominadas Organizaciones No Gubernamentales y las organizaciones políticas.



Alfonso Hernández

Pero ¿cuál es el problema? Una organización es, en cualquier espacio y tiempo: jerarquías, reglas, procedimientos, normas y búsqueda de resultados explícitos, todo ello en un sistema de cooperación formalizada y

regulada. En otras palabras, se pensaba hasta hace relativamente poco, que las organizaciones son un instrumento para el alcance de objetivos de cualquier índole. Como instrumento entonces, manipulable, controlable y reformable a voluntad por los actores que dominan la organización.

Sin embargo, justamente todo un marco disciplinario, la Teoría de la Organización, nace a principios de este siglo para estudiar particularmente a este fenómeno: las organizaciones. Y precisamente la razón del surgimiento de esta disciplina, de esta teoría de alcance medio (Arellano, 2000), es que aparentemente las organizaciones generan una dinámica propia, mas allá de las determinaciones sociales o políticas, y más allá de la voluntad de los miembros con poder para cambiarlas o reformarlas.

La dinámica organizacional genera un espacio de lucha, interpretación y cooperación entre los miembros de la organización que se explica substantivamente por las propias condiciones organizacionales, y no sólo por imposiciones individuales o sociales de reglas, normas y ordenes (Brunsson y Olsen, 1993). En este espacio de lucha encontramos diferentes partes que juegan con sus espacios de poder e incertidumbre, tratando de obtener los mejores resultados y de influir en la dirección que tome la organización en su conjunto.

Cada una de las partes utilizan todos los recursos disponibles para lograr sus objetivos, y entonces, a través de espacios de jerarquía, técnicos y de coaliciones políticas intraorganizacionales, luchan internamente para lograr las mejores condiciones organizacionales posibles para su grupo o coalición.

De esta manera, el espacio organizacional es redescubierto como un espacio de la lucha política, como un proceso en sí mismo, que implica que las reacciones y estrategias de los individuos en las organizaciones afectan el desarrollo de los propios objetivos y dinámicas del poder. En todo caso, las organizaciones son un instrumento, pero aparte de ello, son el



Miguel Ángel González

espacio primigenio de resolución de uno de los más importantes dilemas sociales: la existencia de la incertidumbre.

Las acciones humanas, y más las colectivas, nunca pueden asegurar que se alcanzarán los objetivos deseados. Siempre existirán consecuencias no deseadas de la acción e indeterminación del comportamiento de los individuos. Las organizaciones con sus reglas y estructuras, reducen significativamente (nunca absolutamente) la incertidumbre (North, 1995), de ahí su importancia.

Por otro lado, siendo la incertidumbre (y las maneras de controlarla) la principal fuente del poder organizacional (Crozier y Friedberg, 1989), las posibilidades de observar y tratar a las organizaciones como instrumento se reducen: ni la incertidumbre es controlable del todo, ni a los espacios de libertad y poder de los actores conviene que su fuente de poder desaparezca.

Pese a esto, las estrategias comunes de las organizaciones (procedimientos, normas, reglas y sobre todo conocimiento especializado) han mostrado ser importantes fuentes para el control o la «evasión» (Cyert y March, 1967) de la incertidumbre. Los mecanismos

burocráticos y sus múltiples variaciones han mostrado ser la estrategia dominante en las organizaciones contemporáneas: la impersonalización del poder y la actuación profesional de sus miembros son constantes del desarrollo de las organizaciones<sup>1</sup>.

Cuando las organizaciones tienen como principal razón de existencia el desarrollo de actividades a través de técnicas profesionales, la tendencia a la impersonalización del poder y la profesionalización de la actividad aparece como algo natural. El objetivo es más o menos preciso y su alcance está claramente determinado por cálculos técnicos. La profesionalización en el diagnóstico y tratamiento de estos elementos es claramente una herramienta, una estrategia clave para el alcance de los objetivos.

Las diversas partes de la organización pueden estar de acuerdo en que la parte gerencial de diagnóstico y acción administrativa, tiene un papel fundamental en el desarrollo de la organización. La parte gerencial es vista como indispensable y estratégica en este tipo de organizaciones y la mayor parte de la literatura asume que así será en otras organizaciones a su vez.

<sup>1</sup> Cabe recordar que la definición de la burocracia en Weber formaba parte de un tipo ideal que tiene fines metodológicos particulares. Como han demostrado un sinnúmero de investigaciones (Seitznick, 1949; Merton, 1940; Goulder, 1948; Crozier, 1964) existen variaciones múltiples a las racionalidades burocráticas. La impersonalidad del poder y la profesionalización son dos características que, sin embargo, pueden considerarse generales en las organizaciones contemporáneas, por lo menos como tendencia (Clegg, 1990).

Sin embargo, cabe preguntarse qué pasa en organizaciones donde la parte gerencial o administrativa no es considerada parte del núcleo estratégico de la acción organizada. Es decir, existen organizaciones, como los partidos políticos, los órganos electorales o los centros de investigación, donde la acción administrativa no es sino un “apoyo” de la actividad “sustantiva”. La parte gerencial de la administración ha sido vista como un apéndice, un instrumento, como una parte reducida y mecánica de la organización, nunca como una parte estratégica, clave o núcleo de la actividad de la misma<sup>2</sup>.

Por otro lado, el cambio ha sido el signo del siglo XX y la apertura y la globalización sus más evidentes consecuencias. Democracia, sociedad civil y bloques económicos son conceptos que han transformado radicalmente el ámbito de acción de los órganos electorales. Más apertura a la participación pero con orden, uso de nuevas y mejores tecnologías pero con recursos limitados, son algunas de las oportunidades y retos para las organizaciones en el futuro inmediato. En este sentido, los procesos de toma de decisiones, la información y la oportunidad para el manejo de los recursos requieren de una parte organizacional manejada y dirigida

por valores y culturas enfocadas a la eficiencia, a la neutralidad y objetividad, todas ellas características de las organizaciones contemporáneas.

La creciente importancia del elemento organizativo parece inherente al proceso de “modernización”, entendido éste, como la adaptación a nuevas exigencias contextuales: un electorado más independiente y menos controlable, merced al aumento relativo en los niveles de instrucción y la mejora de las condiciones de vida de grupos enteros, inestabilidad de los escenarios electorales y animosidad de los movimientos colectivos, producto de la decadencia de ideologías y sistemas políticos (Panebianco, 1993).

El Instituto Federal Electoral parece no estar fuera de esta dinámica organizacional. Como cualquier otra organización tiene diferentes partes que juegan con sus espacios de poder e incertidumbre de forma distinta. El IFE tiene una estructura que se puede considerar más administrativa (Secretaría y Direcciones Ejecutivas) y otra más política (Consejeros Generales y Representantes de Partidos), que deben de funcionar en armonía para lograr los objetivos principales de la organización en su conjunto, pero esto no siempre es fácil.

<sup>2</sup> Esto pasa también por cierto en las organizaciones académicas, donde la investigación y la docencia como actividades observan a la parte gerencial como un instrumento manipulable y que deberla ser acotado y sencillo, nunca como un núcleo de la actividad organizacional.

En el ámbito distrital se reproduce esta separación entre funcionarios profesionales que tienen a su cargo las actividades operativas de las Juntas Ejecutivas Distritales (Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación y Educación Cívica), y ciudadanos que deben representar los intereses de la sociedad en general (Consejeros Distritales), así como los representantes de las diferentes fuerzas políticas en el distrito. En una situación dual se encuentran el Vocal Ejecutivo Distrital y el Vocal Secretario, que son a su vez el Presidente y el Secretario del Consejo Distrital, figura que representa la máxima autoridad en un Distrito Electoral Federal.

Los vocales, incluyendo al ejecutivo y al secretario, son miembros del servicio profesional electoral y deben de cumplir con ciertos requerimientos para ingresar y permanecer en sus cargos. Estos requisitos se pueden ver integrados en las evaluaciones anuales y semestrales a las que son sujetos. Estas evaluaciones califican tanto su desempeño en las funciones que tienen encomendadas, como su rendimiento en el programa específico del servicio, compuesto por materias teóricas que representan las áreas de dominio que deben tener los diferentes funcionarios electorales.

Los consejeros electorales son ciudadanos designados por mayoría de los votos de los miembros del Consejo Local, que tienen un carácter temporal y vienen a dar legitimidad a las funciones realizadas por las autoridades electorales. Cuentan con voz y voto al interior del consejo y se consideran como los representantes de la ciudadanía en los órganos electorales.

Los representantes de partidos políticos son las personas que deben velar por los intereses de la fuerza política a la que pertenecen, y por asumirse no neutrales únicamente cuentan con voz pero no voto al interior del consejo. Sin embargo, su influencia en las decisiones del mismo y en las acciones de cualquiera de los miembros de la junta es grande, e incluso se puede observar en los recursos formales que tienen de inconformarse e impugnar cualquiera de las decisiones del Consejo por considerar que favorece a algún otro partido.

Por la propia estructuración del IFE parece obvio que existan juegos de poder entre los diferentes grupos que, además, en muchos de los casos tienen intereses políticos y partidistas fácilmente identificables. Estos grupos y sus luchas constantes dan como resultado una tensión interna respecto al dominio de los espacios de incertidumbre. Cada uno

de ellos utiliza los recursos que tiene a disposición para presionar e incluir en las decisiones generales de la Junta o del Consejo Distrital.

En el caso de los funcionarios del servicio (excluyendo al Vocal Ejecutivo), cuentan con una amplia libertad para el desarrollo de sus labores. Se considera que su grado de profesionalización les da los elementos necesarios para no tener que ser acotados por otro tipo de reglas formales como manuales de organización o procedimientos. Tienen en algunos casos incluso la libertad para hacer la contratación de sus subordinados de una forma discrecional, cosa que solo sucede en ese nivel jerárquico. En lo referente a las actividades de las que son responsables, tienen la libertad para realizarlas como lo consideren más conveniente, con la única limitante de la legalidad y conocedores de que se realizará una evaluación de su desempeño de forma anual.

Los Consejeros Distritales tienen voz y voto en el órgano máximo de decisión en el Distrito Electoral Federal, pero carecen de la información técnica suficiente para poder llevar a cabo sus labores profesionalmente; y en algunos de los casos no cuentan siquiera con los conocimientos mínimos sobre

instituciones políticas, funciones del IFE y facultades y obligaciones de los propios consejeros. Tiene el apoyo de la comunicación directa, vía telefónica o por correo electrónico, con los Consejeros Locales o incluso con alguno de los Consejeros Generales.

El Vocal Ejecutivo, tiene a su vez el encargo de fungir como Presidente del Consejo, por lo que es la figura jerárquica de enlace entre las funciones técnicas y profesionales y la parte más política, de toma de decisiones y de legitimidad del distrito. Es el superior jerárquico de los demás miembros de la junta y a un mismo tiempo colega de los consejeros distritales. Sin embargo, debido a la división que es peculiar del IFE, entre superiores jerárquicos y “normativos”, su poder de influencia y su capacidad para obtener obediencia de los otros vocales e incluso del personal operativo directamente adscrito a alguno de ellos, se ve mermada en muchas ocasiones, ya que las lealtades laborales y la unidad de mando se encuentran divididas entre al menos dos jefes.

El Vocal Ejecutivo es el responsable de que las labores realizadas en el Distrito sean llevadas a cabo en observancia de la ley y con toda la eficiencia y eficacia posibles. Sin embargo, los vocales locales

de las diferentes áreas funcionales (Organización Electoral, Registro Federal de Electores y Capacitación Electoral y Educación Cívica) también son responsables de las labores realizadas en todos los distritos de la entidad federativa en cuanto a sus áreas.

Lo anterior no es sólo una división formal y para la concentración de la información, sino que existen incentivos claros para que los vocales del área se sientan más ligados a sus respectivos vocales locales (superiores normativos) que al Vocal Ejecutivo Distrital (superior jerárquico), ya que por ejemplo en la evaluación del desempeño, aproximadamente el 65% de la calificación dependen de sus superiores normativos y sólo un 35% de sus jerárquicos. Además de que en caso de diferencias al interior del distrito los Vocales Locales llegan a enfrentarse al Vocal Ejecutivo con la finalidad de solucionar un problema entre este último y el vocal de su área en el distrito.

Aparte de todo lo anterior, en el IFE se tienen un conjunto de controles y validaciones tanto políticas como técnicas de las labores desempeñadas por los órganos distritales, lo que produce tensiones entre una parte que busca más la transparencia política, la participación

ciudadana y las buenas relaciones con los partidos políticos; y otra que tiene como finalidades la realización de las actividades operativas del instituto y el cumplimiento irrestricto a la ley, con una lógica de eficiencia y eficacia, y no de legitimidad política. Estas dos lógicas no siempre compatibles y complementarias, e incluso pueden llegar a ser contrapuestas.



María Elena Gómez Contreras

De la misma forma se ha creado un conjunto de complejas relaciones intraorganizacionales múltiples, producto de la atomización del poder y de un conjunto de controles paralelos que responden en ocasiones a lógicas de acción distintas y antagónicas. Estas relaciones hacen paradójicamente indispensable una elaboración técnica y eficientista de la organización en el futuro, lo que no necesariamente será compatible con la parte de sus funciones más políticas



Por otro lado, podemos observar que la parte más política de la estructura, es decir, los consejeros electorales, buscan obtener información de sus contrapartes de manera informal, pero con canales establecidos y regularmente utilizados. Parece ser que todavía se tiene algún grado de desconfianza entre las diferentes estructuras y entre los distintos niveles jerárquicos, que propician una multiplicidad de estructuras de control y flujos de información paralelos.

Es también de resaltarse el hecho de que la evaluación del desempeño, depende al menos de dos superiores: el jerárquico y el normativo; y que en el caso de los Vocales Ejecutivos Distritales, incluso se agrega la evaluación de los consejeros, que podría considerarse una evaluación más política y de percepción ciudadana.

### La dinámica organizacional en acción: Problemas contradicciones y dilemas

En esta sección se puntualizarán las principales relaciones intraorganizacionales de los actores en los órganos distritales (Juntas Ejecutivas Distritales y Consejos Distritales), con el espíritu de encontrar elementos de análisis que den algunas lecciones en cuanto a aspectos

organizacionales relevantes de este tipo de entidades. No se trata entonces de una descripción detallada y exhaustiva, sino de mencionar puntos clave que permitan destacar algunas lecciones de utilidad para el análisis de organizaciones similares.

En una primera parte se mencionarán algunos elementos que consideramos necesarios para el mejor entendimiento de esta dinámica. Comencemos por mencionar qué es el IFE formalmente, para darnos cuenta como desde su propia concepción destaca su integración dual. En la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las principales características y funciones de este órgano. En su artículo 41, fracción III, dice:

*La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.*

Podemos observar que desde la propia conceptualización del IFE tiene una función que podemos denominar dual; por un lado cumple con un papel estrictamente técnico, como es el de organizar elecciones federales siguiendo ciertos principios y reglas establecidas también con una lógica profesional. Pero, al mismo tiempo, es un espacio organizacional de interacción de diferentes grupos políticos, que se tratan de mediar en sus ambiciones particulares y de grupo, mediante la intervención directa de la ciudadanía en la forma de consejeros generales, locales y distritales, que se presumen defensores de los intereses ciudadanos no partidistas.

Es importante destacar los fines formales del IFE, que se encuentran plasmados en el artículo 69 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), ya que en ellos también se puede observar esta bifurcación en sus facultades y funciones más importantes, de hecho muchos de sus fines no quedan del todo claro respecto de si corresponden exclusivamente al IFE, ya que son tan amplios y con una lógica tan política, que difícilmente podrían ser realizados por una sola organización dentro del gran entramado que representa el sistema político mexicano en este sentido es responsable de:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

En cuanto a su estructura, el Instituto Federal Electoral está conformado por órganos centrales, locales y distritales, y aplica un régimen de desconcentración administrativa. Los órganos centrales son: el Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva,

cada uno con funciones y atribuciones delimitadas en el COFIPE. Esta estructura se reproduce con algunas modificaciones en el nivel local y distrital.

En el caso de los distritos, que es el que nos compete en este artículo, existen 300 órganos distritales, uno por cada distrito electoral federal uninominal. Están conformados por la Junta Distrital Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo Distrital.

Las Juntas Distritales Ejecutivas son órganos permanentes y se integran por: el Vocal Ejecutivo, los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un Vocal Secretario, quienes deben ser funcionarios del Servicio Profesional Electoral. La Junta tiene a su cargo las labores ejecutivas del Distrito, en lo concerniente a organización, capacitación y registro de electores, así como la relación con los miembros del consejo distrital y los representantes de partidos políticos, entre otras.

Los Consejos Distritales funcionarán sólo durante los procesos electorales federales y se integrarán por un Presidente, quien será al mismo tiempo Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital correspondiente,

seis consejeros electorales y los representantes de los partidos políticos nacionales. Los seis consejeros electorales son designados por mayoría absoluta de los miembros de los Consejos Locales de la entidad que corresponda, de acuerdo a sus méritos académicos y profesionales y a su calidad moral y cívica. Los consejeros distritales tendrán voz y voto en el consejo, mientras que los representantes de partidos políticos sólo tendrán voz.

Hasta aquí hemos descrito algunos aspectos formales en cuanto a la conformación y algunas atribuciones del IFE y particularmente de sus órganos distritales. Lo que seguirá ahora es el planteamiento propiamente dicho de algunos problemas, contradicciones y dilemas que se presentan en el instituto en cuanto a su naturaleza como organización.



María Isabel Martínez Hernández

*Formas de Reclutamiento del Personal Operativo.* A pesar de que en el IFE la totalidad de los Vocales tienen que ser miembros del Servicio Profesional Electoral y por tanto pasar por una serie de evaluaciones y pruebas, primero para su ingreso y luego para su permanencia y/o ascenso; no pasa igual con el personal operativo de las áreas, quienes se contratan de forma discrecional y con una forma de selección poco clara.

Aun el personal temporal del IFE, como lo son los capacitadores y los asistentes electorales deben cumplir con más requisitos y tienen una forma de reclutamiento más estricta y clara, ya que se realizan concursos abiertos a todos los ciudadanos. Lo que no pasa de igual forma con el personal operativo de la Junta Ejecutiva Distrital, que sigue con una lógica más parecida al personal de confianza de la burocracia tradicional mexicana.

*Coaliciones Informales por Área.* Como uno de los resultados del punto anterior, se van construyendo coaliciones informales entre los Vocales de las diferentes áreas y sus subordinados seleccionados de forma discrecional. Lo que en niveles jerárquicos superiores se desea evitar con la división de la unidad de mando, en este nivel no se aplica y se producen lealtades

personales que en muchas ocasiones más que ayudar a la mejor realización del trabajo, lo dificultan y provocan falta de disciplina de este tipo de personal, para con el Vocal Ejecutivo Distrital, que a final de cuentas es el responsable de la coordinación de las actividades dentro del distrito.

Estas coaliciones expresadas en lealtades personales provocan resistencias entre el personal operativo de las diferentes áreas cuando la orden no proviene de su superior jerárquico inmediato, ya que éste último, además, no depende totalmente, ni en cuanto a desempeño ni en cuanto a permanencia en el empleo, del Vocal Ejecutivo Distrital. Esto da como resultado un sistema mixto, semiprofesional y semipolitizado, que tiene relaciones complejas a su interior, pues no cuenta del todo con los incentivos a la cooperación ni de un sistema ni del otro.

La lógica del sistema de libre nombramiento de funcionarios, tiene como incentivo a la cooperación, la capacidad de remoción por parte del superior jerárquico inmediato, capacidad que se duplica en los subsiguientes niveles superiores o inferiores, construyendo cadenas de disciplina y lealtad personales que permiten la direccionalidad de las acciones. Por otro lado, la lógica de los

sistemas profesionalizados se basa en las constantes evaluaciones del desempeño individual, así como en las evaluaciones de algún tipo de programa de desarrollo del personal llevado a cabo al interior de la organización; estos sistemas se reproducen en los diferentes niveles jerárquicos, por lo que la direccionalidad se obtiene de la capacidad profesional de cada uno de los miembros. En el caso del IFE, éstas dos lógicas de acción coexisten y en algunos de los casos llegan a contraponerse de forma clara.

*Rompimiento de la Unidad de Mando.*

En los órganos distritales del IFE, como en toda la estructura del propio instituto, se rompe la unidad de mando al tener superiores jerárquicos y superiores normativos. Es decir, cada uno de los Vocales de las Juntas Distritales tienen que rendir cuentas tanto a su superior jerárquico (Vocal Ejecutivo Distrital o Vocal Ejecutivo Local), así como a sus superiores por función (Vocales Locales de Organización, Registro Federal de Electores, Capacitación Electoral y Educación Cívica).

Consideramos que esta situación se da principalmente por tener un doble control de las actividades, pero tiene el costo organizacional de una coordinación mucho más compleja que en una

organización más vertical y simple. Las ventajas que se pueden observar en una forma de organización como esta son: se elimina la desconfianza al contar con un doble control de la información, se evita el que existan feudos administrativos que se basen en lealtades personales al superior jerárquico y se tiene una múltiple rendición de cuentas para con los funcionarios. Sin embargo, este tipo de sistemas, dificultan la coordinación, crean problemas de mando y direccionalidad de las acciones y causan, hasta cierto punto, problemas de disciplina y subestimación profesional hacia las labores de coordinación del superior jerárquico.

*Creación y Manejo de Redes Interorganizacionales.*

Por la propia naturaleza de las funciones de los órganos distritales tanto en proceso electoral como en periodos entre procesos, se tiene relación con otras muchas instituciones tanto gubernamentales, como sociales y empresas privadas. Los funcionarios han aprendido a crear este tipo de redes y a relacionarse con estas otras organizaciones de forma efectiva en el cumplimiento de sus labores principales.

Se tienen relaciones estrechas con los Ayuntamientos, las Secretarías de Educación de las entidades federativas,

los sistemas municipales y/o estatales del DIF, algunas empresas privadas que proporcionan alimentos o algún otro tipo de producto necesario o útil para las actividades que se desarrollan, así como con una gran diversidad de Organizaciones No Gubernamentales con diferentes finalidades que apoyan, principalmente con recursos humanos, las labores del instituto a nivel distrital.

Hasta el momento se ha tenido éxito en lograr transparencia y eficacia en el desempeño de las labores conjuntamente con estas otras organizaciones, pero se debe tener en consideración que el manejo de redes interorganizacionales es complejo y ello crea dilemas a futuro en los buenos resultados de este tipo de relaciones que nuevamente se enfrentan a lograr un equilibrio entre la neutralidad y la transparencia por un lado, y la eficiencia y la eficiencia en las acciones ejecutivas, por el otro.

*Límites de la Concentración de Funciones.* Existen algunas labores del IFE que se pueden realizar tanto en el nivel nacional, como en el local o el distrital, lo que en algunos de los casos dificulta o hace más complejos procesos que de otra forma serían muy sencillos. El mejor ejemplo de ello es el registro de observadores electorales, para el cual se

deben cumplir algunos requisitos que van ligados primordialmente a la neutralidad que deben cumplir quienes realizarán esta función.

El registro se puede realizar en cualquiera de los tres niveles del IFE, teniendo preponderancia el nivel central en el caso de asociaciones nacionales. El problema radica en que cuando los observadores, que se registran en el nivel central, se presentan en algún distrito, ni los miembros de la junta ni los consejeros distritales, pueden estar seguros de que cumplieron con los requisitos, o en el caso extremo están seguros de que no los cumplen, pues son quienes mejor conocen a los ciudadanos de su territorio, y en el nivel federal no pueden tener un conocimiento más allá de los expedientes escritos, de quienes pretenden realizar este tipo de función.

Sería necesario el replantear los alcances y los límites de la desconcentración de actividades en este tipo de organizaciones, tratando de lograr el mejor equilibrio posible, de acuerdo al tipo de actividad a ser llevada a cabo en los diferentes niveles jerárquicos y territoriales del propio IFE.

*Incentivos Económicos no Diferenciados.* Se tiene conciencia de que los horarios

y el trabajo que se tiene que desempeñar durante el proceso electoral va más allá de los tiempos laborales normales, por lo que se contempla la existencia de una bonificación económica que a manera de sobresueldo compense las horas y la carga de trabajo extra que los miembros de las Juntas Ejecutivas Distritales tienen que cubrir.

Sin embargo, esta bonificación no se otorga de forma diferenciada para cada uno de los empleados y funcionarios del servicio, sino que se fija un porcentaje o una cantidad y se otorga durante los meses que dura el proceso, sin tener forma de verificar el esfuerzo individual real que se realizó en ese periodo, premiando en muchas ocasiones a quien no lo merece y no recompensando debidamente a quienes hacen un esfuerzo muy por encima de la generalidad.

*Formas de Asignación de Recursos más Transparentes.* Lamentablemente todavía se dan algunas situaciones en las que la asignación de vehículos, equipo de oficina y recursos en general sigue una lógica política y de redes internas de relaciones, más que criterios de eficiencia y eficacia en las labores sustantivas del IFE. Aunque esto no es privativo del IFE, sí es un punto en el que se tiene una veta

de mejora que se puede explotar para un mejor funcionamiento del mismo.



Margarita Estrada Estrada

Sería pertinente mejorar los sistemas de control internos en cuanto a inventarios, adquisiciones y manejo de recursos, buscando que la relación y el equilibrio que se tenga de éstos sea lo más acorde posible a las labores que los órganos centrales, locales y distritales tienen a su cargo. No se debe caer en el centralismo de recursos tradicional en la administración pública mexicana, se deben buscar nuevas formas de asignación más transparentes y congruentes con el

nivel de responsabilidad, la cobertura y el tipo de labores a ser llevadas a cabo. Muchas veces esta misma centralización es una de las causas de la falta de control debida sobre los recursos, pues éstos no se encuentran en donde operativamente más se requieren.

*Presiones Políticas en los Nombramientos.* Afortunadamente el IFE en lo general ha logrado superar esta deficiencia, pero otros institutos electorales locales no lo han logrado del todo. En muchas ocasiones los partidos utilizan su poder de opinión y su situación política de negociación para presionar en el nombramiento de funcionarios electorales, incluso llegando a establecer “cuotas” de funcionarios locales y o distritales para cada una de las fuerzas políticas contendientes, lo que desvirtúa el papel de objetividad y neutralidad de cualquier órgano electoral.

Una de las formas en la que el IFE y otras organizaciones han logrado luchar contra la politización interna debido a presiones partidistas es la profesionalización de su personal directivo, lo que ha tenido buenos resultados hasta el momento y ha garantizado en buena medida la objetividad y el respeto a la pluralidad de todos los encargados de la organización de las elecciones. Sin embargo, este

tipo de soluciones han traído como consecuencia la tensión organizacional entre la parte más profesional del instituto y otra más política que tiene funciones tendientes a la legitimidad política ante la ciudadanía.

*Controles Técnicos vs. Controles Políticos.* En los órganos distritales del IFE se utilizan una serie de controles tanto técnicos como políticos, entendidos éstos últimos tanto de equilibrio partidista, en el caso de los representantes de partidos políticos, como de control ciudadano, representado por los consejeros electorales.

Para comenzar dentro del Servicio Profesional Electoral, los funcionarios son sometidos a lo que se denomina una evaluación global, que comprende una evaluación del desempeño que se realiza cada año y una evaluación del aprovechamiento en el Programa, que se lleva a cabo cada seis meses. La evaluación de aprovechamiento en el programa se refiere a la presentación de las materias correspondientes al Servicio Profesional Electoral, que todo funcionario de carrera debe presentar y aprobar con un mínimo de 7 puntos en escala de 0 a 10. El personal de carrera que no acredite las materias del programa en los términos que señala el Estatuto

del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, será destituido del servicio.

Por otro lado tenemos la evaluación del desempeño, en la cual participan tanto el superior jerárquico como el superior normativo de cada uno de los miembros del servicio. Cuando hay proceso electoral se lleva a cabo, además, una evaluación especial que se integra a la evaluación anual del desempeño. En este caso existe un porcentaje de la evaluación del desempeño que es calificado por el superior jerárquico (en el caso distrital por el Vocal Ejecutivo Distrital) y otra que es calificada por los superiores normativos de cada área (en el caso distrital por los Vocales Locales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores o de Capacitación Electoral y Educación Cívica). En el caso del vocal Ejecutivo los Consejeros Distritales también participan en su evaluación, aunque su porcentaje de decisión en la misma es muy bajo (aproximadamente 15%).

Además de lo anterior, como ya se comentó, el hecho de que existan consejeros ciudadanos en cada uno de los niveles en los que se desconcentró el IFE, tiene como resultado el que exista un control ciudadano del proceso y de

las actividades en su conjunto; ya que, en lo general, la comunicación directa entre los consejeros distritales, locales y generales es bastante fluida y su presencia ha logrado coadyuvar a la credibilidad de la que actualmente goza el instituto.



Silvia Miranda Valdez

*Una Organización dentro de Otra.* Un caso excepcional al interior del IFE es el del Registro Federal de Electores, que aunque actualmente es una Dirección Ejecutiva más del Instituto Federal Electoral en su conjunto, su existencia viene desde un pasado más remoto que el propio IFE y por tanto parece mantener una lógica de trabajo y una cultura organizacional propia y diferente a todas las demás áreas del instituto. Al haber sido una organización autónoma, fuera del IFE y al haber mantenido a

muchos de los funcionarios del anterior registro, los Vocales del Registro Federal de Electores, tanto a nivel local como distrital, actúan con mayor autonomía e incluso en algunos casos sin cumplir con los formalismos requeridos por sus superiores jerárquicos, a diferencia de los otros vocales.

Consideramos que esto no se refiere únicamente a situaciones particulares que se den al interior de las Juntas Ejecutivas Locales o Distritales, sino que hay una serie de valores organizacionales que el registro y sus miembros traen consigo y no se han podido adaptar del todo a la nueva lógica impuesta por un órgano electoral unificado del que ellos actualmente forman parte como un área más.

*Profesionalización vs. Formalización.* Parece ser que en la lógica del IFE los conocimientos profesionales pueden suplir algunos procesos de formalización e inducción o capacitación específica para el cargo. No se cuenta con cursos de inducción para los distintos cargos, no se tienen manuales de organización ni de procedimientos internos a nivel distrital, no se tienen folletos que expliquen de una forma breve las funciones de cada uno de los puestos al interior de los órganos distritales, entre otras formas de formalización interna

Parece ser que el aparato de propaganda y educación cívica funciona bastante bien al exterior del IFE, pero se tiene un tanto descuidado sus procesos internos. El personal de nuevo ingreso e incluso el que ya se encuentra laborando en el instituto, no necesariamente puede tomar como equivalentes sus conocimientos teóricos y/o legales de las funciones del IFE, y las herramientas de gestión real que requieren para llevar a cabo sus funciones sustantivas una vez en sus cargos.

*Ciudadanización sin Capacitación.*

Parece ser que en la mayoría de los casos la ciudadanización de los procesos electorales, entendida en esta ocasión como la inclusión de los consejeros electorales en los niveles locales y distritales, ha dado muy buenos resultados. Ello a pesar de la falta de capacitación específica de los Consejeros respecto a las labores que debieran desempeñar.

Si bien los consejeros son precisamente los representantes de esa parte menos técnica y más de participación ciudadana y legitimidad política del instituto, consideramos que con una breve capacitación que busque homogeneizar los conocimientos mínimos necesarios que debe tener un Consejero Local o Distrital, los resultados serían aún

mejores. No hay que olvidar que las labores de los Consejeros en estos niveles son temporales y que sus conocimientos profesionales y su conciencia cívica no son sinónimos de un buen desempeño en labores que muchas veces desconocen.

Hasta el momento hemos descrito algunos dilemas y problemas organizacionales que se presentan el interior de los órganos distritales del IFE, muchos de ellos relacionados con el argumento esencial de este artículo, es decir, con el hecho de que el instituto es una organización y como tal no puede ser tratado como un constructo monolítico de actuación técnica, sino que adolece de los mismos problemas que cualquier otra organización, e incluso de otros singulares, que devienen de su constitución dual, como un órgano que a la vez debe cumplir con funciones de legitimidad política y de eficiencia y eficacia técnica y profesional.

### Reflexiones finales: El complejo equilibrio de las organizaciones electorales

Es previsible que una contradicción y problemática sustantiva en términos organizacionales suceda. Los órganos electorales, vistos como una organización mixta entre profesional, diversificada y política (Mintzberg, 1989), son

organizaciones que se sustentan en determinados valores y símbolos, que no necesariamente son complementarios y congruentes; siendo en algunos de los casos incluso antagónicos o contradictorios.

La búsqueda de la legitimidad, el diálogo, el conflicto, la conformación de grupos internos, son parte sustantiva de la acción organizacional de los órganos electorales. No obstante, la parte profesional, aquella que será cada vez más importante ante la necesidad de movilizar y administrar los recursos y la información de manera profesional y especializada, se mueve por otros valores y símbolos: la eficiencia, el procedimiento, la legalidad estricta, el criterio de valoración cuantitativa, la neutralidad, tal como se ha señalado.

La tendencia normal en estas circunstancias, que parecen ser las actuales, será desarrollar una organización con dos personalidades, una organización con dos partes sustantivas, con lenguajes, valores y símbolos diferentes. Podemos denominar a ésta como una organización “esquizofrénica” donde la fragmentación de identidad organizacional en dos realidades simultáneas y opuestas afectará a todos y cada uno de sus componentes, llevándola, tal vez, al riesgo de la anarquía y la posible desaparición.

Así, dadas las condiciones actuales del entorno (social, político y económico) y las tendencias de la evolución organizacional, nos encontramos ante un fenómeno que tarde o temprano experimentarán los órganos electorales. Los valores que conllevan la actividad política y la legitimidad ciudadana, por un lado, y las tareas profesionales y administrativas, por otro, son significativamente diferentes, por lo que la organización lógicamente tendrá dos partes distintas, que sin una estrategia consciente, tenderán a colisionar e incluso competir por la hegemonía organizativa.

Este fenómeno parece ser un desequilibrio inherente a la evolución de organizaciones especiales como son los órganos electorales. La aparición de estos dilemas organizacionales no puede ser evitada, pero sí comprendida para pensar en estrategias que ayuden a restablecer el equilibrio. Una primera aproximación nos llevará a identificar dos efectos sobre la organización:

*Efecto 1.* Esquizofrenia: teóricamente, una parte domina (la política) y la otra (la administrativa o ejecutiva) obedece. Sin embargo, la administrativa tiene el conocimiento y el expertise para obtener información, movilizar recursos,

organizar elecciones y monitorear la opinión pública, entre otros. La parte administrativa no por serlo es menos política en el sentido intraorganizacional, con lo que también tienen intereses y espacios de poder que defender.

Los desequilibrios generados por esta nueva correlación de fuerzas (política-administración) pueden ser entendidos como variaciones en el tamaño de la organización, presiones sobre los parámetros de la complejidad y su relación con la coalición dominante al interior de los órganos electorales<sup>3</sup>. Cuando la turbulencia crece en el ambiente, la respuesta organizacional es una mayor complejidad (para enfrentar los cambios imprevistos) y una rigidización aparente (mayor burocratización o profesionalización). En el caso de los órganos electorales esta respuesta se presenta más en la dimensión ejecutiva que en la política.

Una lógica esquizofrenia implicará problemas organizacionales para mantener la unidad necesaria para la acción. Necesariamente este tipo de organizaciones “juega” en un complejo equilibrio: la necesaria flexibilidad y transparencia política (con altos peligros de “politizarse” es decir, de tender a soluciones ad hoc según el equilibrio

<sup>3</sup> La teoría de la contingencia establece como parámetros de la complejidad organizativa los siguientes: nivel de especialización (número de departamentos en el mismo nivel, diferenciación horizontal), grado de estandarización de los procedimientos, grado de formalización (desarrollo de sistemas de comunicación escritos), número de niveles jerárquicos (diferenciación vertical) y el grado de burocratización. Panebianco. cit. pp. 373-383.

de poderes) con la indispensable profesionalización organizacional (con altos peligros de intentar hacer a la política “neutra” a través de un argumento técnico que se sobre legitima por encima de la política).

El equilibrio se alcanza cuando la parte “política” (en realidad, “las partes”) de la organización es capaz al mismo de tiempo de mantener una perspectiva clara de legitimación política, aceptando “las reglas” técnicas y formales del juego. Y cuando la parte “técnica” de la organización se acepta como un “apéndice” como una parte no sustantiva, pero sí indispensable del buen desarrollo de las políticas en juego. Su juego está en que en un contexto donde las políticas son respetadas y las reglas son relativamente claras, el “input” técnico permite certeza a través de lenguajes comunes y “neutrales”.

Sin embargo, sin una estrategia clara, lo que los organismos electorales, como organizaciones esquizofrénicas, tenderán a sufrir, es un rompimiento del equilibrio. Por un lado, las que hemos denominado “las partes políticas” se sentirán sistemáticamente necesitadas de cambiar las reglas permanentemente ante el juego político de posiciones y una estructura administrativa aparentemente

“insensible” e incapaz de adaptarse a la dinámica política. Este movimiento en las reglas del juego implica amplia incertidumbre para las partes “técnicas” de la organización, que ante reglas del juego tan movibles, tenderán a jugar por una de las partes en conflicto, o se convertirán en sí mismos en un “grupo de interés”, politizando un juego ya politizado ante la incapacidad de mantener estabilidad en las reglas.

Como hemos observado en los análisis de algunas partes de la organización del IFE este fenómeno de rompimiento de equilibrio podría estar ya pasando. Las jerarquías cruzadas y los mecanismos múltiples de rendición de cuentas siguen siendo insuficientes para generar suficiente certidumbre al comportamiento administrativo. Esto ha implicado que nuevas estructuras de acción política y dinámicas con resultados poco claros de una aparente ciudadanización se puedan encontrar en el análisis.

*Efecto 2. Organismos electorales sobre politizados o sobre burocratizados que se deslegitiman.* En una lucha sistemática por el control de la organización y por la generación de reglas legítimas, los actores “políticos” y “técnicos” encuentran un equilibrio “viciado”, un proceso de

simulación de aparente despolitización y actuar formal legal. En este proceso de simulación, es evidente que se siguen ciertas reglas formales aceptadas: profesionalización, múltiple rendición de cuentas y neutralidad política. Sin embargo, sólo es a escala formal, pues los actores políticos internos y externos en realidad han adquirido control sobre “cuotas” administrativas y de recursos.



Andrés Cano Álvarez

Los cuadros administrativos, cuidan sistemáticamente de no violar preceptos formales, pero en la práctica están comprometidos a través de diversos canales organizacionales (e incluso

extra organizacionales) a ciertos grupos políticos de poder que han adquirido control sobre diversas partes del proceso político-administrativo. Esta tendencia a la simulación, sin embargo, no está exenta de problemas, requiriendo de constantes adaptaciones y procesos de “reforma” para reencontrar los equilibrios políticos.

En el mediano plazo, tanto dominio de las cuotas políticas se hace evidente, ya sea a través de una clara sobre politización del organismo electoral o del predominio de una burocratización formalista que defiende la legalidad y el cumplimiento aparente de las normas como su gran capital político contra toda evidencia en contrario. Este segundo efecto es típico de las organizaciones políticas (tanto partidos, como organismos electorales) en diversas realidades.

La búsqueda de un equilibrio en el desarrollo político y profesional de los organismos electorales requiere de una clara estrategia para lidiar con las dinámicas organizacionales propias de este tipo de organismos. Asumir que un buen diseño político es suficiente y que los aparatos administrativos obedecerán automáticamente es simplemente ignorar la dinámica política de las

relaciones intraorganizacionales. Una organización electoral debe tener una legitimidad política basada tanto en el equilibrio de los juegos del poder como en la capacidad organizacional de actuar eficiente y eficazmente. La primera dinámica requiere flexibilidad y adaptación, la segunda reglas claras y mecanismos y procedimientos que son estables y respetados.

El equilibrio no es fácil. No hay tampoco receta ineludible para alcanzarlo. Conforme los jugadores políticos acepten seguir las reglas que han creado y haya instituciones que mantengan el respeto

a esas reglas, el diseño organizacional podrá ser dinámico, flexible, rendidor de cuentas a múltiples actores y ambiguo jerárquicamente. Sin embargo, será sistemáticamente una dinámica de “estira y afloja” pues la dinámica política tenderá permanentemente a controlar diversas cuotas de poder administrativo. La revisión constante y la apertura sistemática a la ciudadanía al examen de los esquemas de organización sean probablemente las mejores estrategias para evitar que la dinámica organizacional de este tipo de organismos degeneren en equilibrios perversos como los que hemos dibujado aquí brevemente.



# Bibliografía

Arellano Gault, David (1998), *Case Study Methodology in Social Sciences: Elemental Basis*,. DT. CIDE. México.

Arellano, David (2000), “Definición de Teoría de la Organización” en *Léxico de la Política*, FCE-CONACYT.

Ayala Espino, José (1996), *Mercado, elección pública e instituciones, una revisión de las teorías modernas del Estado*, Facultad de Economía-Miguel Ángel Porrúa, México.

Cabrero Mendoza, Enrique (1997), *Del administrador al gerente público*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Clegg, S. (1990), *Modern Organizations*, SAGE, Londres.

Clegg, Stewart y David Dunkerley (1980), *Organization, Class and Control*, Routledge, Oxford.

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (1999), Instituto Federal Electoral, México.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2000), Instituto Federal Electoral, México.

Crozier, Michel (1964), *El fenómeno burocrático*, Amorrortu, Buenos Aires.

Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1990), *El actor y el sistema, las restricciones de la acción colectiva*, Alianza Editorial Mexicana, México.

Cyert, J. y March J. (1967), *Teoría de las decisiones económicas de la empresa*, Herrero, México.

Del Castillo, Arturo (1995), *Ambigüedad y decisión: una revisión a la teoría de las anarquías organizadas*, Documento de trabajo No. 36, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Duverger, M. (1957), *Los Partidos Políticos*, FCE, México.

Elster, John (1992), *Una introducción a Karl Marx*, Siglo Veintiuno Editores, México.

*Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral* (1999), Instituto Federal Electoral, México.

Gouldner, A. (1948), "Discussion of Industrial Sociology", en *The American Sociology Review*, XIII: 346-400.

March, James G. y Herbert A. Simon (1969), *Teoría de la organización*, Ediciones Ariel, Barcelona.

Merton, R. (1940), "Bureaucratic structure and personality", en *Soul Forces*, XVIII.

Michels, R. (1969), *Los Partidos Políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.

North, Douglass C. (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Panbianco, A. (1993), *Modelos de Partido*, Alianza Editorial, México.

Pattie, Ronald y Fieldhouse (1995), “Winning the local vote: the effectiveness of constituency campaign spending in Great Britain” en *British Political Science Review*, Universities of Sheffield, Essex y Manchester, Vol. 89, No. 4.

Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio (eds.) (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México.

*Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral* (1999), Instituto Federal Electoral, México.

*Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral* (2000), Instituto Federal Electoral, México.

Riker, W. y Peter C. Ordeshook (1973), *An Introduction to Positive Political Theory*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Roemer, J. (1994), “The strategic role of party ideology when voters are uncertain about how the economic works”, en *American Political Science Review*, University of California, Davis, Vol. 88, No. 2.

Sartori, G. (1976), *Partidos y Sistemas de Partido*, Alianza Editorial, Madrid.

Schlesinger, J. (1975), “The primary goals of political parties: a clarifications of positive theory”, en *American Political Science Review*, LXIX, pp. 840-849.

Selznick, P. (1949), *TVA and The Grassroot*, University of California Press, California.

Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (1997), *Classics of Public Administration*, Harcourt Brace College Publishers, Orlando.

Skocpol T. y M. Somers (1920), “The Use of Comparative History in Macro Social Inquiry”, en *Comparative Studies in Society and History*, Vol. XXII, pp. 174-197.

Strom, Kaare (1995), "The Prestus debacle: intraparty politics and bargaining failure", en *American Political Science Review*, University of California, San Diego, Vol. 88, No. 1.

***Entrevistas***

Lic. Jorge Alejandro Neyra González  
*Vocal Ejecutivo del Distrito 34 del IFE*

Lic. Nicandro Pontón  
*Vocal Secretario del Distrito 34 del IFE*

Lic. Gloria Morales Blas  
*Vocal de Organización Electoral del Distrito 34 del IFE*



# Ambiente Político

## y Servicio Profesional de Carrera en México.

Por:  
**Por Ricardo Uvalle Berrones\***

*Lo complejo de la vida pública exige que la acción del gobierno y la administración pública sean más oportunas y eficaces para transformar cualitativamente las condiciones de vida de la sociedad. La incertidumbre que ocasiona la sana competencia democrática debe regularse con la existencia de un cuadro administrativo que viva en y para la función pública. Ese cuadro tendría como ocupación y preocupación básicas que el desempeño de las tareas comunes sea respaldado con un servicio público que sea competente y responsable.*

*Por el servicio público es factible responder a la oferta de gobierno que define el compromiso de los dirigentes ante los gobernados en términos de aceptación y legitimidad crecientes. Con las políticas públicas es viable que la complejidad democrática que se refleja con las demandas que compiten entre sí, el gobierno y los servidores públicos articulen intereses, recursos e iniciativas para tomar en cuenta la voz y la acción de los ciudadanos, en la atención de demandas específicas. Por la administración pública es posible organizar recursos, programas y cursos de acción para garantizar al conjunto de la sociedad un trato más funcional, equitativo y eficiente.*

**Palabras clave:** *profesionalización, servicio, público, democracia, política.*

*Public life complexity demands government action, opportunity and efectivity into public administration to qualitatively transform society life conditions. Uncertainty caused by a healthy-democratic competition must be regulated by the existance of a managerial being that lives and exists for the public function. This being would have such basic concerns and tasks that common chores performance is to be backed up by a competitive and responsible public service.*

*It is easy to respond the government offer by a public service, which defines leaders engagements before people in terms of an increased acceptance and legitimacy.*

*Public policies make possible that democratic complexity which is reflected in demands that compete among themselves, articulate public officials and government's interests, resources and initiatives to take into account citizens' voice and actions, to solve specific demands.*

*Trough public management it is possible to organize resources, programs and action choices to guarantee a more functional and efficient treat to society.*

**Key words:** *Professionalization, service, public, democracy and politics.*

*Obtuvo la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, así como la Maestría y el Doctorado en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, obteniendo en cada grado, Mención Honorífica.*

*Es Profesor Titular C" de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y profesor tanto en la licenciatura como el posgrado.*

*Es Investigador Nacional, reconocimiento que otorga la Secretaría de Educación Pública y El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.*

*Es autor de diversos libros y artículos de investigación en materia de gobierno y administración pública.*

*Es docente en la Maestría de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública.*

## Introducción

La creación de las instituciones desde una visión de gobierno, responde a la necesidad de ordenar, aprovechar e impulsar los esfuerzos y las capacidades públicas para asegurar el mejor cumplimiento de las metas colectivas. Las instituciones son condición indispensable para garantizar certidumbre y eficacia a los asuntos de la vida social y política. Las instituciones son un medio para que la vida asociada se desarrolle con base en reglas que estimulen la inventiva de las personas y las organizaciones civiles. Las instituciones permiten transitar del conflicto a los arreglos para favorecer un ambiente de realización que involucre tanto a la sociedad como a las autoridades públicas.

En tal sentido, la creación del sistema profesional de carrera es parte del mundo de las instituciones que México requiere para fortalecer su inserción en la complejidad de lo público nacional y lo público internacional. El sistema referido no es un asunto de coyuntura ni casuístico, sino que es parte esencial de cómo se organizan, diseñan e implementan las políticas públicas. Por ello, la administración pública en cuanto espacio importante en la formulación e

implementación de las políticas públicas, necesita de condiciones de estabilidad, eficacia y regularidad que permita a los servidores públicos, responder más allá de los vaivenes de la política, y contribuir a la gobernabilidad democrática de los asuntos públicos.

Ello implica que el servicio público debe transformarse hasta configurarse como un sistema de administración profesional que tenga como punto de apoyo la cultura de la meritocracia y los valores que postula la democracia moderna. Las condiciones políticas, económicas y sociales del país son de mayor apertura, competencia e intercambio entre los distintos agentes de la vida pública, motivo por el cual, la función pública debe generar un impacto multiplicador que se traduzca en un conjunto de impulsos que permitan el mejor desarrollo de las fuerzas productivas, la inventiva personal y que se asocie a un comportamiento más abierto con las organizaciones emprendedoras de la sociedad civil.

Lo complejo de la vida pública exige que la acción del gobierno y la administración pública sean más oportunas y eficaces para transformar cualitativamente las condiciones de vida de la sociedad. La incertidumbre que ocasiona la

sana competencia democrática debe regularse con la existencia de un cuadro administrativo que viva en y para la función pública. Ese cuadro tendría como ocupación y preocupación básicas que el desempeño de las tareas comunes sea respaldado con un servicio público que sea competente y responsable.

La profesionalización –conjunto de reglas y procedimientos que sustentan la meritocracia, pericias y habilidades para mejorar la capacidad de respuesta– del servicio público no puede ser más un proyecto diferido. Son más altos los costos públicos de no tenerlo, que de tenerlo. La confianza en la función pública necesita la profesionalización de los cuadros que están en el servicio público, porque revelaría que México tiene madurez institucional en uno de los capítulos neurálgicos de la vida pública. Si las tendencias del país se encaminan por la vigencia de la economía de mercado, la amplia competencia democrática y la búsqueda permanente de la gobernabilidad democrática, la administración pública no puede continuar anclada en la cultura de la improvisación, la lealtad personal, las prácticas patrimoniales y la pérdida de la memoria institucional.

## El servicio Público

En las sociedades contemporáneas la importancia del servicio público tiene un valor incuestionable, ya que se relaciona con las capacidades del buen gobierno. El servicio público es el medio que relaciona a la administración pública con los ciudadanos, facilitando que las acciones de gobierno se puedan traducir en una variedad de respuestas orientadas a la atención de los problemas sociales. El servicio público es la senda que favorece la comunicación más directa y efectiva entre los gobernantes y los gobernados. A través de él, es posible formular demandas y planteamientos que conciernen a la vida en común, y por lo mismo, deben atenderse con eficacia institucional.

La tarea de los gobiernos es cada vez más comprometida, debido a los contextos hipercomplejos que han de encarar para institucionalizar las demandas y problemas sociales. Tienen a su cargo la responsabilidad de articular intereses, satisfacer demandas y encauzar las presiones que tienen su gestación y desarrollo en los diversos espacios de la vida pública. La tarea de gobernar con la orientación de las reformas<sup>1</sup> institucionales, no es sencilla

<sup>1</sup> “Se han conjugado diversos factores para hacer de la reforma un asunto candente. Los esenciales son los siguientes: el desarrollo de un mercado mundial que ha puesto de relieve la incidencia de las actividades públicas sobre la competitividad nacional; la impresión de que la productividad en el sector público era inferior a la del sector privado; la limitación del crecimiento futuro del sector público debido a los déficit presupuestarios y la importancia de la deuda pública; una menor esperanza en la capacidad del poder público para resolver los problemas económicos y sociales mediante recetas tradicionales; las exigencias de los ciudadanos de una mejor atención y de un incremento de las posibilidades de elección y del calidad de los servicios, y las reivindicaciones procedentes de los empleados del sector público “. **La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE**, p.55.

ni admite que el conocimiento ordinario se convierta en una alternativa para institucionalizar los conflictos y las expectativas de los ciudadanos. La tarea de gobernar implica la utilización del conocimiento profesional, el cual permite el análisis y la explicación que se vinculan con los contextos de la vida pública y social.

con el concurso estratégico de la administración pública. Hay pues, una relación directa entre el servicio público, las políticas públicas y la administración pública. Es una relación que da vida a los procesos de gobierno que se han de traducir en capacidades demostradas para ordenar las respuestas que impone el pluralismo político y social.

La tarea de gobernar exige del conocimiento versado y práctico que favorece el análisis de los contextos y la formulación de las políticas públicas que son indispensables para disminuir las tensiones que brotan de la interacción de los grupos y las organizaciones públicas, privadas y sociales. Gobernar no alude a un ejercicio de rutinas y patrones de comportamiento que pueden visualizarse de manera ordinaria y regular. Incluye también, el impacto de las contingencias que son propias de realidades que se comportan con incertidumbre, contradicciones<sup>2</sup> y desajustes, las cuales se convierten en problemas de carácter gubernamental que deben atenderse con medios idóneos y decisiones oportunas.

Por el servicio público es factible responder a la oferta de gobierno que define el compromiso de los dirigentes ante los gobernados en términos de aceptación y legitimidad crecientes. Con las políticas públicas es viable que la complejidad democrática que se refleja con las demandas que compiten entre sí, el gobierno y los servidores públicos articulen intereses, recursos e iniciativas para tomar en cuenta la voz y la acción de los ciudadanos, en la atención de demandas específicas. Por la administración pública es posible organizar recursos, programas y cursos de acción para garantizar al conjunto de la sociedad un trato más funcional, equitativo y eficiente.

Por eso, el servicio público no es únicamente la expresión de trámites y procedimientos estandarizados, sino que incluye a la vez, la diversidad de políticas y planes que se elaboran e implementan

Para los gobiernos es importante que tanto el servicio público como las políticas y la administración pública tengan un amplio grado de compatibilidad para que la incongruencia institucional no

<sup>2</sup> “... una de las especificaciones principales para manejar grandes incertidumbres implica percibir, aceptar y procesar las contradicciones. Al seguir algunas tendencias de la lógica moderna, el profesionalismo en el arte de gobernar debe abarcar y abordar las contradicciones, sea que tomen forma de procesos dialécticos o ironías de la historia, o de requerimientos políticos contradictorios, o de reflexión sobre las contradicciones en las estimaciones, y muchas más”. Dror, Yehezkel, “ El profesionalismo en el arte de gobernar” en *Revista de Administración Pública*, p.64.

sea un factor que altera las relaciones de confianza que son necesarias con los diversos segmentos del público ciudadano. Sin duda, el servicio público es la piedra angular para cumplir con los objetivos y metas de gobierno.

De su prestigio, calidad y honradez, depende la consistencia institucional de los gobiernos y la credibilidad en las administraciones públicas. Ubicado en el centro de la capacidad gubernamental, el servicio público es portador de valores, decisiones y acciones que se vierten a la economía, la sociedad y la vida política. En cuanto motor insoslayable del comportamiento de los gobiernos, tiene a su cargo el cumplimiento de atribuciones y cometidos que sustentan el prestigio de las instituciones públicas, así como la responsabilidad creciente de que sean competitivas, sensibles y adaptativas.

Refleja además, el modo en que los gobiernos proceden o dejan de proceder. En uno y otro caso, el servicio público es fuente de acciones u omisiones que tienen impacto en el seno de la vida colectiva. Incluso en lo relativo a las omisiones entendidas como acciones de gobierno, se advierte sí el servicio público es portador de resultados que son conocidos y evaluados de manera

permanente. En este caso, la omisión deliberada es una manifestación del comportamiento gubernamental y una opción que revela el grado de compromiso –amplio o restringido- que tienen los gobiernos con los grupos ciudadanos. Más lo es cuando deciden obrar de frente a los grupos públicos y los intereses que presionan de manera intermitente en los diversos ángulos de la sociedad civil para que tengan prioridad en la agenda de los gobiernos.



Juvencio Larrañaga Aguilár

El servicio público no se restringe a la atención formal que los gobiernos proporcionan a los ciudadanos, sino que se estructura en la producción y reproducción de aptitudes que garantizan la operación real del propio gobierno. De este modo, gobernar implica no sólo coordinar, comunicar y estimular la vida pública, sino fundamentalmente generar resultados que tienen incidencia

positiva o negativa para los ciudadanos. No hay duda de que se gobierna con la autoridad y la legitimidad en cuanto atributos de las instituciones encargadas de la dirección pública. Pero, la autoridad y la legitimidad, necesitan de las capacidades del servicio público para que se acrediten como los símbolos más importantes de la vida pública. El ejercicio del poder se efectúa mediante las variadas operaciones que dan cuerpo al quehacer gubernamental con base en la interacción, la cooperación y los conflictos que definen el perfil de las sociedades abiertas y plurales.

El ejercicio del poder implica la pericia de los políticos y la demostración de que los servidores públicos son piezas funcionales para traducir los propósitos y objetivos de las políticas en programas públicos factibles. Si los políticos se comprometen con el ofrecimiento de políticas a cumplir, es imperativo que la calidad de la gestión gubernamental tenga que someterse a la prueba de los hechos, en los cuales los valores y preferencias de los ciudadanos, ocupan un lugar de trascendencia para la legitimidad de los gobiernos.

Para tal efecto, es necesario que el servicio público sea la piedra angular del buen gobierno y la garantía más confiable

de que la administración pública es apta para dar vida metodológica, institucional y operativa a las políticas públicas. Por otra parte, el servicio público se vincula directamente con el sistema productivo y distributivo de la sociedad, dado que los trámites, los reglamentos, los plazos y los costos de transacción son importantes para determinar la confianza que se tiene en la calidad institucional de los gobiernos.

Cuando el servicio público tiene efecto multiplicador en favor de la economía de un país, aumenta la confianza en las autoridades públicas. En cambio, cuando aumenta la irritación y desconfianza de los ciudadanos y las organizaciones productivas en el servicio público, no es posible que las economías tengan los mejores rendimientos en materia de inversiones, mercados competitivos y apertura de los negocios. No menos importante es la relación de los ciudadanos con la administración pública<sup>3</sup> vía el servicio público. Las relaciones civiles y administrativas son parte vital en el trato directo y sin dilaciones que los ciudadanos esperan de la administración pública.

La atención de requerimientos que son propios de la vida civil, dan origen a relaciones administrativas que exigen

<sup>3</sup> “A este respecto, la Administración no es sólo un proveedor, sino que, por sobre todas las cosas, es también un instrumento a través del cual se logra la satisfacción de derechos y necesidades. En consecuencia, debe estar orientada hacia el ciudadano, vale decir, debe considerar al ciudadano como persona, inserto en un contexto social y una dimensión histórica, por lo que las acciones de la Administración constituyen una función necesaria para la promoción del crecimiento del ser humano”. Rolla Giancarlo y Eleonora Ceccheri, “Entablar relaciones más amistosas entre los ciudadanos y la administración”, en *Revista Reforma y Democracia*, p. 146.

a los gobiernos una alerta continua para responder sin negligencias y formalismos a los diversos sectores de la sociedad civil. Es importante en la administración pública moderna que el expediente de cada ciudadano no sea valorado exclusivamente como un mero código, nomenclatura o número de cuenta. Esto implica que en la relación administración pública –ciudadanos, no predomine la cultura del ritualismo, es decir, del tipo de cultura que reconoce más la importancia de los medios, y no tanto el fin social de las instituciones públicas.

El ciudadano no es un número más, sino el motivo central que la administración pública debe atender de manera considerada, sensible y eficiente. En este sentido, el servicio público, aunque tenga alcance universal y general, refleja su eficacia de manera individual, es decir, atiende a las personas de modo específico tomando en cuenta la naturaleza de los requerimientos que solicitan.

Conviene puntualizar que el servicio público no es una abstracción en sí; es por el contrario, un conjunto de acciones, programas y respuestas que llegan al corazón –individuos, familias, empresas y organizaciones sociales- de la vida civil que facilitan el desarrollo continuo de su razón de ser. Es, por tanto,

un producto de la acción de gobernar, y en ésta, la administración pública tiene un papel crucial para institucionalizar los elementos fundamentales que dan sentido y pertinencia a la vida productiva de la sociedad. Incluso, la calidad de vida se relaciona con las ventajas funcionales del servicio público y desde luego, con la capacidad de la administración pública para garantizar que los programas de gobiernos sean efectivos.

Así pues, el servicio público es un pilar básico del quehacer administrativo y gubernamental, el cual se relaciona con la producción de bienes y servicios que contribuyen a que la vida productiva transite hacia el mejoramiento equitativo de las condiciones sociales, económicas y políticas. En el gobierno de las sociedades abiertas, competitivas, plurales y productivas, el servicio público desempeña tareas estructurales relacionadas con la vigencia de la vida democrática.

## Democracia y servicio público

En la democracia moderna, el servicio público es el puente que comunica a los gobernantes y los ciudadanos. No es, en ningún momento, un conjunto de actividades, operaciones y resultados

carentes de significado y compromiso. En la democracia, el servicio público es generador de valores administrativos y públicos. Los primeros se relacionan con la eficiencia, la eficacia, la productividad y los rendimientos institucionales. Los segundos aluden a la equidad social, los derechos de las personas ante la administración pública y la calidad, aceptación o rechazo de los bienes y servicios por parte de la sociedad. Los valores son importantes, dado que son inherentes a la democracia.

La democracia moderna no se entiende sin los valores que postula tanto para la vida privada como para la vida pública. Por eso, el servicio público no carece de valores, sino que los refrenda de modo constante porque se relacionan con el funcionamiento administrativo y gubernamental de la vida pública. El valor supremo del servicio público es la democracia entendida como un sistema de vida organizado en reglas que postulan la igualdad, la libertad, el orden, la justicia la seguridad y la equidad. También proclama la civilidad, la tolerancia y la inclusión de las personas y los grupos en los beneficios que producen los sistemas económicos y políticos. De este modo, los valores de la democracia son el ámbito que orienta y compromete al servicio público con los postulados del

buen gobierno. En la democracia, el buen gobierno implica que el servicio público responde a los valores democráticos que también aluden a la calidad y la competencia.

La eficacia funcional de la democracia es un asunto primordial que corresponde al servicio público. Lo relacionado con los valores y los hechos, es pieza total del servicio público organizado que es la Administración Pública. La congruencia institucional de un gobierno se manifiesta cuando lo que ofrece se cumple de manera puntual.

La palabra de los gobiernos es generadora y portadora de valores que reflejan propósitos y compromisos que la autoridad proclama ante la población civil y el público ciudadano; en esa medida, los hechos que se generan son testimonio de cómo se gobierna y cómo los responsables del servicio público, se comprometen con las líneas, los programas y las acciones de carácter público. La palabra de los gobiernos no puede ni debe entenderse como si fuese una moneda de uso común. Comprometen el sentido institucional del quehacer público y en él, el servicio público ocupa un sitio determinante para traducir en los hechos, lo que se postula como oferta de gobierno -aumentar el

empleo, mejorar los sistemas de salud, controlar la inflación, fortalecer el poder adquisitivo, ampliar la cobertura de los servicios educativos, alentar las políticas regulatorias- que es la suma de compromisos que se adquieren ante numerosos foros de la sociedad civil.

Los resultados obtenidos también son valores que se cumplen o incumplen. Cuando los resultados son satisfactorios, los gobernantes reciben el voto de recompensa, es decir, el voto que reconoce la congruencia y las capacidades demostradas para dar cumplimiento a la agenda de las demandas ciudadanas. Cuando son ineficientes, los gobiernos se exponen al voto de castigo, lo cual significa que no son reconocidos por sus capacidades institucionales, y por tanto, hay la posibilidad de que la alternancia en el poder sea realidad fehaciente. Voto de recompensa y voto de castigo, son las evaluaciones ciudadanas que tiene el servicio público como saldo final de los procesos de gestión que tiene a su cargo.

En la democracia moderna el desempeño del servicio público tiene mayores exigencias por parte del público ciudadano. La competencia político – electoral es un acicate que mueve el espíritu para mejorar la calidad

institucional de los gobiernos y las administraciones públicas. Los gobiernos en turno están obligados a ser eficientes, debido a que las oposiciones tienen la ventaja de sistematizar los aspectos deficientes de la gestión pública y los exaltan hasta sus últimas consecuencias, con el fin de ganar nuevos electores y más votos ciudadanos que los favorezcan en tiempo de elecciones.

En este caso, la legitimidad de los resultados es fundamental para aprobar o rechazar la gestión de los gobiernos. Dicha legitimidad se refiere a la capacidad que los gobiernos demuestran para satisfacer las demandas en competencia y los intereses en conflicto, utilizando para ello, instrumentos como las decisiones, los programas, las políticas y las acciones organizadas. Comprende a la vez, el impacto que los bienes y los servicios a cargo del gobierno tienen en el público consumidor.

Si los resultados desfavorecen la gestión del gobierno, la legitimidad de los resultados tiende a erosionarse, y en consecuencia, la desconfianza ciudadana es potencialmente un voto de castigo que puede convertirse en realidad cuando llega el momento de cumplir los calendarios electorales. Las fallas del

servicio público son al mismo tiempo fallas de la administración pública. Y cuando las fallas públicas son reiteradas, no hay posibilidad de que los gobiernos sobrevivan sin riesgos de turbulencias, cambios volátiles, incertidumbre prolongada y desencanto ciudadano.

Las fallas del servicio público se relacionan con los asuntos del gobierno y éstos refieren de manera inevitable al mundo de la administración pública que es la responsable directa de atender y solucionar las demandas ciudadanas. En la democracia siempre hay diversas opciones político –electorales que los ciudadanos pueden escoger para relevar con el sufragio universal y a manera de castigo, a los dirigentes que no responden a sus expectativas.

En consecuencia, el servicio público no puede darse el lujo de trabajar con baja escala en lo que respecta a la calidad de los resultados conseguidos. Si la conducción democrática del gobierno se gana con el voto ciudadano, las elecciones libres, la legalidad y la legitimidad de origen, hay la posibilidad de que se pierda cuando la legitimidad por resultados es insatisfactoria –ineficiencia, dilaciones, insensibilidad– para el público ciudadano.

Cuando los electores votan en calidad de ciudadanos y al mismo tiempo favorecen un proyecto de gobierno, se contrae una relación de compromiso que los grupos triunfantes no deben soslayar cuando se constituyen en autoridad pública. La lealtad de los ciudadanos con el gobierno aumenta o disminuye en razón de cómo se comportan las autoridades responsables de conducirlo en materia de resultados finales.

La lealtad referida no es equivalente a un compromiso partidista, sino que denota el grado de aceptación que los ciudadanos tienen del gobierno, entendido como un sistema de autoridad, capacidades y resultados que se conjugan para que los elementos de la vida pública puedan aprovecharse de manera inteligente y productiva.



Rogelio Arístido Colicido Novas

Desde esta perspectiva, el impacto de las fallas públicas –inflación, devaluación, déficit fiscal, corrupción, pobreza, exclusión social- es demoledor para los gobiernos y las administraciones públicas porque son las instituciones encargadas de procurar el bienestar general de acuerdo con el valor de la equidad y la calidad de vida.

La categoría fallas públicas alude directamente a los gobiernos y las administraciones públicas. Aunque también involucra a otras organizaciones de la sociedad que participan en la actividad económica y social, su naturaleza final es ubicada en el desempeño de los propios gobiernos. Los errores de las políticas públicas, la falta de previsión, el impacto de las crisis, el desarreglo de las prácticas del mercado y la falta de coordinación, se imputan principalmente a la administración pública, motivo por cual, se convierte en el punto de las críticas y cuestionamientos que se forjan en los numerosos sitios de la vida social y económica.

Sin embargo, el responsable de las fallas públicas es el gobierno, y con ello, el servicio público ingresa a fases de desprestigio y desconfianza que se reproducen hasta provocar la irritación

de la sociedad civil<sup>4</sup> con las autoridades públicas. El lugar del servicio público en la sociedad es de carácter estratégico porque ordena, coordina e implementa los programas públicos que son fundamentales para asegurar el desarrollo eficiente y justo de la vida colectiva.

Dependen de él, la calidad y eficiencia<sup>5</sup> de las políticas públicas, la certidumbre de la economía de mercado, la disminución de los costos de transacción, la simplificación de los procesos administrativos, la continuidad de los programas gubernamentales, la vigencia productiva de los derechos de propiedad, la respuesta oportuna de los trámites civiles, la orientación confiable de los procedimientos administrativos y la atención diversificada y eficiente de los servicios públicos como agua potable, alcantarillado, luz, calidad ambiental, transporte masivo, seguridad pública y procuración de justicia.

Otro factor a considerar en el vínculo entre democracia y servicio público es el que concierne a la estabilidad de los gobiernos y las administraciones públicas. Respetando las normas y reglas de la competencia política, es importante que después del triunfo electoral las fuerzas vencedoras asuman la investidura que les corresponde como

<sup>4</sup> “La sociedad civil existe cuando la sociedad como totalidad puede estructurarse a sí misma y coordinar sus acciones a través de un conjunto de asociaciones voluntarias. En un sentido más operacional su existencia depende de que se formen y funcione una red de organizaciones autónomas, independientes del Estado, asociaciones voluntarias que reúnen un conjunto de ciudadanos que tienen intereses comunes, y que pueden trascender el universo privado en el que surgen por la fuerza de su existencia orgánica, asociativa”. Torres Rivas, Edelberto; “La sociedad civil en la construcción democrática: notas desde una perspectiva crítica”, en **Revista Instituciones y Desarrollo**, p. 149.

<sup>5</sup> “La eficiencia... de una determinada política no depende únicamente de la calidad intrínseca de su diseño, sino muchos otros factores externos a esta política que pueden alterar su aplicación, y sobre todo, los resultados esperados. Por ejemplo, la calidad de las instituciones, la preparación y la habilidad técnica de la burocracia, la responsabilidad y consistencia de los políticos, la participación de los medios de comunicación, son todos ellos elementos cruciales para que las políticas funcionen adecuadamente”. Ayala Espino, José, “Políticas de estado y arreglos institucionales para el desarrollo en México”, **Revista Instituciones...** p. 209.

autoridad pública. En este caso, los asuntos de gobierno deben garantizarse en términos de continuidad y el despacho de las agendas consensuadas para evitar que los reacomodos políticos retrasen o cancelen las políticas en curso, mismas que se relacionan con la implementación de los programas que apoyan la vigencia del intercambio económico, la prestación amplia de los servicios públicos y la atención continua de la administración pública a las demandas que se originan en los distintos núcleos de la vida productiva y social.

Evitar que los cargos de la administración pública sean motivo del reparto de botín para recompensar actividades partidistas fincadas en la lealtad individual o en las relaciones clientelares, es un imperativo de salud republicana para evitar que los gobiernos y las administraciones públicas sean utilizados con fines contrarios al interés común que en la democracia ocupa un lugar indiscutible que no admite trasgresión alguna. La seguridad de los asuntos gubernamentales es posible conseguirla cuando existe un cuadro de servidores públicos que, con lealtad institucional –vigencia de los intereses primordiales del gobierno- asumen la responsabilidad de que la administración pública se convierta en la institución

que asegura el desarrollo de las tareas esenciales para la sociedad.

A mayor grado de competencia política, es más urgente que la administración pública disponga de servidores de carrera preocupados por el cumplimiento de los asuntos públicos y la preservación de los valores democráticos. El espíritu de lo público es fundamental tenerlo presente en todos los frentes de la vida gubernamental para evitar que la cultura del partidismo se apodere de las postestades, los ámbitos y los instrumentos de gobierno.

El espíritu de lo público<sup>6</sup> se relaciona con el compromiso gubernamental de atender a todos los grupos sociales y políticos, además de redistribuir los beneficios materiales con base en los criterios de la equidad social.

El espíritu de lo público se enlaza con la responsabilidad institucional que es norma inquebrantable para aumentar el prestigio de la administración pública. Sin espíritu público no es posible que las acciones de gobierno tengan la aceptación del público ciudadano y la administración pública compromete su credibilidad con los propios ciudadanos.

<sup>6</sup> “Público es la esfera donde se forman los intereses comunes y el contenido de la interacción social no depende de las voluntades personales sino de la formación de un poder que las supera, un poder colectivo que pretende expresarlas, justificado por una voluntad que habla en nombre de las mayorías, de todos. Hoy día el corazón del universo de lo público son las instituciones políticas, el Estado y sus políticas, el conjunto de la vida política. Torres Rivas, Edelberto, Op. cit., p.148.

## El servicio público en México

La trayectoria del servicio público en México se relaciona de modo importante con el patrón de la vida política que es el verdadero epicentro que acredita sus valores, postulados, actores y comportamiento. Desde el México constitucionalista, el servicio público tiene un carácter más estatal y gubernamental. Ha respondido más a los valores de la **real politik**, no a los valores de lo público que pertenecen a la vida democrática. La importancia del Estado en los procesos orientados a reconstruir la sociedad después de los movimientos revolucionarios, incide en la concepción que se tiene del servicio público.

En una sociedad con escasa vida pública como la mexicana, se provoca que el centro más importante de su desarrollo es el Estado. El Estado, en cuanto organización política de la sociedad, es el principal agente del desarrollo y punto de referencia para situar los aspectos más relevantes de la sociedad. El Estado se erige en el promotor, el inversionista y el gran impulsor de las actividades productivas para hacer posible la formación del capital y la reproducción de la riqueza material, comprometiéndose a garantizar el cumplimiento de los objetivos del bienestar social.

El Estado mexicano es reconocido como el mundo de las capacidades públicas para dar cuerpo orgánico a la sociedad. El Estado se constituye en el inicio y el final de la vida pública, y por ello, el servicio público se valoraba de acuerdo a lo que es el Estado, y no con base en el espíritu de lo público que pertenece a la vida colectiva. Esta situación se desenvuelve de manera intensa y amplia, hasta configurar un ambiente de que sin el Estado no es posible la reconstrucción de la sociedad. Sin duda, la misión del Estado mexicano era vital para dar proyección, aliento y seguridad a una sociedad que vive un largo periodo de destrucción, incertidumbre y baja productividad.

De este modo, la cultura del servicio público se forma en los flujos del multiplicado y complejo quehacer estatal que se expande en los diversos núcleos de la vida social y pública. En esa visión, también la administración pública es considerada como el pilar de la razón estatal, es decir, de los valores que la identifican con la organización suprema de la vida política que es el Estado. Durante largos tramos, la razón estatal se ha trasladado a la administración pública, y ésta ha tenido como meta principal, obrar más en términos políticos que públicos. La razón estatal implica que

el propio Estado sea reivindicado por su carácter protagónico y de esa manera, se crean vínculos de dependencia –tutela política, corporativa y gremial- hacia los grupos de la sociedad que retrasan la formación de la conciencia ciudadana.

De ahí que la falta de una auténtica vida pública moderna en los diversos espacios del país, sea motivo para que no germine de manera sobresaliente la cultura del servicio público con apego a la cultura republicana. En todo caso, el servicio público se ha encaminado a producir más los elementos estatales y gubernamentales que hacen posible la atención de las carencias y demandas de la sociedad para ingresar con mayor velocidad a los valores del mundo moderno.

Desde esta perspectiva, la aportación de la sociedad no tuvo después del constitucionalismo, un alcance empresarial y emprendedor de gran envergadura, sino que los agentes económicos carecían de los recursos, la inventiva y la proyección para articular un programa consistente que contribuyera a reconstruir y recapitalizar en el mediano y largo plazo el sistema económico y social. Por ello, el único agente que

asume la tarea de la reconstrucción material de la sociedad es el Estado.

En esta lógica, la intervención estatal –administración del patrimonio nacional- en la economía se amplía considerablemente, hasta formar una red de organismos centrales y descentralizados que asumen el compromiso de fortalecer las relaciones económicas y sociales que desde entonces se caracterizan por dar cauce a los derechos de propiedad consagrados en la Constitución de 1917 y a los procesos del intercambio que son inherentes a la formación y reproducción del capital.

La importancia de la actividad del Estado en la sociedad y la economía da lugar a que la política burocrática<sup>7</sup> sea el indicador más fehaciente para explicitar los valores del servicio público. La política burocrática alude a las prácticas que se sustentan en el interés que las camarillas tienen para ocupar las principales posiciones en la administración pública. El reparto del poder incluye amplias zonas del quehacer administrativo público, y con ello la misma visión del poder se entiende como la suma de jerarquías, órganos, funciones y atribuciones que debían negociarse para “institucionalizar” la lealtad individual<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> “La versión dura del criterio de la intención de las políticas es que no sólo debe interesarse la burocracia por la conservación de las políticas actuales de la agencia sino también por la imposición de un nuevo conjunto de prioridades en las políticas públicas. Esto ocurre en parte por que los funcionarios públicos son o se vuelven expertos en sus áreas de políticas y desarrollan ideas acerca de la forma como podrían elaborarse mejor las políticas. Dado que en promedio, los funcionarios públicos permanecen en sus puestos más tiempo que los políticos, en teoría podrían alterar las políticas, a través del tiempo, en la forma que más les convenga, pero las concepciones de los funcionarios públicos acerca de las buenas políticas también pueden cambiar con el paso del tiempo”. Peters, Guy, **La política de la burocracia**, p. 346.

<sup>8</sup> “En la subcultura de la lealtad que todavía prevalece en el servicio público mexicano, la permanencia y aun el ascenso en los cargos públicos no electos obedece a una suerte de mezcla entre la habilidad del funcionario para responder a las obligaciones del puesto y su lealtad a las instrucciones giradas por quien decidió designarlo. La orientación de su desempeño, en consecuencia, no depende solamente de la evaluación social que podría formularse sobre la base de los resultados que efectivamente hay obtenido, o de criterios estrictamente profesionales derivados de las metas propuestas en el diseño del cargo que ocupa, sino de su relación personal con el jefe del equipo administrativo al que pertenece e incluso de sus vínculos de amistad con el grupo”. Merino, Mauricio, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, en **Revista de Administración Pública**, p p. 11-12.

La concepción del poder nace de valoraciones piramidales que responden a lo político, no al valor de lo público. Ello implica que el juego del poder se realizaba en el interior de la administración pública, no en los espacios abiertos de la sociedad. La administración politizada es el testimonio de un servicio público caracterizado por valores que no se compartían de manera general. Por el contrario, responden a centros de poder que se comprometían más con la contienda burocrática, no con la atención imparcial de las necesidades colectivas. La administración politizada se adopta para negociar los recursos, los criterios organizacionales, las formas de coordinación y el cumplimiento de los programas relacionados con los diversos capítulos de la vida social y económica.

Hacer política en la administración pública fue un comportamiento regular y previsible ante la falta de organismos de la sociedad (partidos políticos) que articularan la competencia entre los contrarios. El ejercicio de la política corresponde al patrón de lo burocrático, y por tal motivo, las arenas de poder fueron las más activas en la definición de los programas gubernamentales y en la implementación de las políticas específicas.

Desde el ángulo de la administración politizada, el servicio público tenía características que corresponden a la disputa constante del poder. Predominaba en él, la jerarquía estricta que daba sustento a las relaciones de mando y obediencia de manera categórica e invariable.



Juan Flores Solana

La toma de las decisiones ejecutivas tenía movimientos centralizados que no admitían contrapesos acrecentados que provinieran de la sociedad y la vida interna del régimen político. La cadena de mando tenía ascendencia vertical y únicamente se ajustaba cuando por motivos pragmáticos era necesario hacerlo.

Los estilos de dirección administrativa tenían un contenido político que se

trasmitía de manera reiterada a los distintos niveles de la administración pública. Además, la cultura partidista que corresponde al presidencialismo constitucional se ramifica con intensidad hasta formar un sistema de valores que se difunden a través de la obra de gobierno. No había pues, distinción entre los valores partidistas y los valores gubernamentales. Ambos respondían al ejercicio del poder político que, en el México posrevolucionario, da cauce a la administración pública presidencial.

En un contexto de alta politización –cultura partidista- el servicio público es un medio para favorecer la carrera política ocupando los escalones más importantes de la esfera burocrática. En este sentido, la política burocrática no tenía reflectores públicos y los arreglos entre los grupos más importantes se realizaba en el nivel de los cenáculos políticos y administrativos. La concepción borbónica del poder ha sido el pilar de los procesos cerrados y piramidales de la administración pública. Los secretos de Estado orientaban el rumbo y el comportamiento de la administración pública. La práctica y la liturgia del poder son la constante en un sistema político que permanece y se caracteriza por un proteccionismo<sup>9</sup>

<sup>9</sup> “Los mecanismos políticos proteccionistas pueden ser considerados como estructuras, es decir, como la manera en que se relacionan entre sí sus diferentes elementos constitutivos. Una estructura proteccionista puede ser identificada por la forma en que determinados elementos jurídicos, instituciones y acciones están relacionados entre sí, lo mismo para excluir del sistema político a determinados elementos que para impedir el acceso de los mismos al sistema (una vez excluidos), o de otros igualmente disfuncionales”. Torres Mejía, David, *Proteccionismo político en México 1946–1997*, p. 93.

acendrado que llega a su declive a final de los años sesenta.

En esa lógica, el servicio público se relacionaba con la cultura del poder borbónico para constituirse en un sitio de lealtades personales y grupales que no tenían conexión con los valores de la vida liberal y republicana, sino con la práctica de los arreglos que se fomentaban mediante reglas no escritas que tuvieron una prolongada durabilidad en las esferas de la decisión política y administrativa. Era un servicio más gubernamental que público; más burocrático que abierto; más partidista que político – social; más de lealtad personal, no tanto de lealtad institucional. Era un servicio que fomentaba las lealtades personales desde las cúpulas de la decisión política, mismas que se convertían en tipos de políticas gubernamentales, las cuales se aplicaban para atemperar conflictos, repartir beneficios sectorizados y asegurar la estabilidad política. En ese sentido, lo importante eran los planes de crecimiento y promoción, no tanto las políticas de desarrollo que exigen un ambiente de seguridad y certidumbre.

Además, los estilos de mando tenían ascendencia burocrático – administrativa en sí mismos, lo que ocasionaba que la administración pública cumpliera con

un papel más proestatal que público – social los cometidos que tiene a su cargo. En consecuencia, los alcances del servicio público estaban distantes de los valores de la meritocracia, la imparcialidad y la seguridad en el cargo que corresponden entre otros requisitos, al perfil de la administración pública moderna. Se fomentaban en todo caso, las destituciones, los reacomodos y las promociones teniendo como base la afiliación a los grupos políticos, el sistema de lealtades y el sistema de mecenazgos que proclamaba el estilo personal de gobernar el cual sin duda, tenía impacto de fondo –activismo y politización de las camarillas burocráticas- en los procesos de la gestión gubernamental.

Durante más de sesenta años, México ha carecido de un sistema profesional de carrera que proporcione certidumbre tanto a la sociedad como a la propia administración pública en términos de que las políticas públicas tengan continuidad en el corto, mediano y largo plazo. En todo caso, ha predominado un servicio público que no retiene la experiencia de los funcionarios, desecha la memoria histórica y no siempre reconoce los méritos en el cumplimiento de las tareas profesionales. En cambio, reconoce a la

incertidumbre como un modo de vida que se ha interiorizado con prácticas culturales y valores políticos que estimulan conductas inestables porque no hay garantía de permanecer en los cargos públicos.

Es un tipo de servicio expuesto a las oscilaciones de la política; a la salida y llegada de los funcionarios y a la remoción periódica en los puestos directivos de la administración pública. La rotación de los funcionarios ha sido frecuente y en ese sentido, el aprendizaje de la función pública no puede valorarse y aprovecharse como un patrimonio útil para la vida de las instituciones administrativas, porque es influida por circunstancias volátiles que no favorecen la regularidad de las tareas de gobierno.

El peor daño al servicio público es concluir una etapa y empezar otra sin que medie una evaluación cuidadosa de las experiencias aprendidas y los resultados obtenidos en razón de políticas y acciones diversas. Se impide así, la existencia de una memoria que sería de gran utilidad para evocar en beneficio del presente, las experiencias que orienten las políticas y los procesos relacionados con la calidad del desempeño institucional.

Así, la inestabilidad laboral ha sido una de las tendencias más sobresalientes que afecta el desempeño de la administración pública, ocasionando que el aprovechamiento de los recursos disponibles no sea pleno ni estratégico, sino coyuntural y selectivo.

Por otra parte, es un servicio que no se caracteriza por la continuidad de las políticas y los planes gubernamentales, ocasionando costos públicos que se traducen en resultados no favorables para el conjunto de la vida pública.

La inestabilidad laboral crea una atmósfera de incertidumbre que no favorece el desarrollo de la función pública. Provoca altibajos en el desempeño institucional y aumenta la inseguridad en los servidores públicos, dado que en cualquier momento pueden ser motivo de remoción. Las remociones constantes desfavorecen la regularidad de la función pública y ocasionan que las políticas y los planes gubernamentales ingresen a comportamientos que no permiten obtener el mejor de los rendimientos.

La inestabilidad laboral, en cuanto modo de vida, impide que el servicio público sea considerado una ventaja comparativa

porque las fluctuaciones que lo alteran, inciden de manera directa en el curso de las acciones de gobierno. La mejor garantía en favor del servicio público, es que tenga un ambiente de certidumbre que favorezca la regularidad de las instituciones administrativas.

De este modo, se evita que el comportamiento de la administración pública sea errático y expuesto al impacto de las coyunturas políticas que tienen impacto de fondo tanto en la orientación como en los resultados que se generan con las políticas de gobierno.

## Democratización y continuidad gubernamental

El tiempo presente es para México de amplias transformaciones que apuntan por el fortalecimiento de las tendencias democráticas y el horizonte creciente de la pluralidad. La vida pública es cada vez más nutrida, diferenciada e intensa. Los actores políticos se asumen en la competencia política – electoral, y de esa manera, la lucha por el poder adquiere un perfil que refleja la diversidad de fuerzas, grupos y organizaciones que manifiestan interés creciente para conquistar el timón del Estado.

La sociedad civil se comporta en términos políticos, lo cual la caracteriza como un organismo que tiene vida con proyectos viables de realización, y que no opta por la cancelación de sus proyectos de vida. La publicidad de la política es uno de los atributos que se corroboran en una vida más abierta y competitiva. La política de candilejas empieza a ser rebasada por los procesos de lo público, los cuales dan cauce a la pluralidad y la competencia abierta de las fuerzas sociales y políticas. Lo público de la política implica desmontar la estructuras piramidales y corporativas que sostienen la organización del poder en la visión de arriba hacia abajo. Lo público de la política empieza a configurar un ámbito institucional que reconoce la modificación de las condiciones políticas que otrora caracterizaron a un estilo que reflejaba más el gobierno de las personas, no el gobierno de las instituciones.

La democratización del poder es una de las tendencias más conspicuas que se extiende en los diversos derroteros de la vida nacional y que ha influido en las nuevas relaciones del Estado y la sociedad; del gobierno y los ciudadanos. La redistribución de las decisiones y los beneficios se deriva del ascenso de las fuerzas locales que cada vez más tienen

presencia significativa en la estructura del poder que se caracteriza por la asimilación de nuevas energías que se forman de manera importante desde los años setenta.



Silvia Miranda Vázquez

La democratización es un conjunto de procesos que tienen incidencia en el mundo de las instituciones y en el comportamiento de las organizaciones públicas. Un aspecto sobresaliente de la misma es que en materia político – electoral el país ha tenido avances que han culminado en una etapa importante de la alternancia del poder.

En efecto, el 2 de julio del año 2000, el Partido Acción Nacional le gana al Partido Revolucionario Institucional las elecciones para Presidente de la

República. Éste hecho inédito se inscribe en los procesos que desde los años ochenta habían empezado a dar cauce a la insurgencia ciudadana que reclamaba desde entonces, la necesidad de que el cambio político fuese civilizado y pacífico. Otro hecho importante es que en la actualidad, ninguna fuerza política tiene el control mayoritario tanto de la Cámara de Diputados como de Senadores. Las principales decisiones relacionadas con la agenda del gobierno deben negociarse entre las distintas fuerzas parlamentarias, pues de otro modo no es factible su aprobación. Sin arreglos<sup>10</sup> institucionales estratégicos, no es posible definir condiciones de efectividad para estimular y fomentar el desarrollo continuo de la sociedad.

México ha empezado a vivir una de las características de la democracia moderna a saber: que ninguna fuerza tiene el control determinante de la vida política. Por tanto, la interacción de los grupos, las fuerzas y las organizaciones de la sociedad, es una constante a destacar para situar el alcance de los arreglos institucionales. El aprendizaje de la democracia es para México una lección que se deriva de las transformaciones que ha tenido para diluir el patrón del autoritarismo político.

Dicho aprendizaje implica el tránsito hacia fórmulas más institucionales de gobierno y la necesidad de fortalecer el carácter público –constitucionalidad, republicanismo y democracia– del Estado. En consecuencia, el fortalecimiento de las instituciones es imperativo a considerar para llevar a cabo su modernización y transformación en cuanto procesos que son inherentes a todo cambio que modifica las relaciones del poder.

En este sentido, la Administración Pública mexicana no es ajena a los cambios políticos del país, sino que debe responder a los mismos con oportunidad y calidad institucional. En consecuencia, se encuentra en el centro de los propios cambios, y en esa medida es importante revisar sus bases institucionales para fortalecerla como la actividad organizadora del gobierno en la sociedad.

Un saldo de los cambios políticos es que la administración pública debe tener un sistema de seguridad institucional que facilite lo mejor de su desempeño y que evite que la politización innecesaria se apodere de su responsabilidad pública. En este caso, la adopción del sistema profesional de carrera es una

<sup>10</sup> “Un arreglo institucional es un conjunto de reglas que permite, a través de la negociación política, que los actores realicen sus intercambios (económicos y políticos). Estas reglas generan los incentivos para que los principales grupos sociales establezcan acuerdos básicos, por ejemplo, el compromiso de la estabilidad macroeconómica y política, la revisión periódica de las políticas públicas, la vigilancia del gobierno, la responsabilidad del legislativo, la independencia e imparcialidad del poder judicial”. Ayala Espino, José, op. cit., p. 210.

alternativa saludable y conveniente que es indispensable promover para dotarla de un perfil meritocrático<sup>11</sup>, equitativo, competitivo y responsable.

Un déficit pronunciado de institucionalidad que desfavorece a la administración pública es que no tiene instituida de manera integral la carrera administrativa, es decir, la secuencia de etapas relacionadas con los concursos abiertos, la formación inicial, el ingreso, la capacitación, la promoción, la evaluación y el sistema de estímulos y desempeño que son propias de las instituciones que han optado por el fortalecimiento del servicio público.

La falta de una carrera administrativa formalizada y reconocida es fuente de inestabilidad e incertidumbre en la función pública. Cuando el servidor público carece de las bases de estabilidad y seguridad para permanecer por méritos propios en la función pública, es imposible que la administración pública tenga como atributo la lealtad institucional, la cual se caracteriza por el apego a los valores del servicio público –imparcialidad, eficacia, continuidad, honradez y responsabilidad- que son los valores que rigen la vida moderna y democrática, independientemente de quien gane las elecciones para conducir

con institucionalidad y legitimidad el timón estatal.

Por tanto, la carrera administrativa es una secuencia de etapas, tiempos, exigencias e incentivos que tienen como meta reivindicar el servicio público por encima de cualquier pretensión partidista. Es una fórmula para instituir reglas que se orientan a garantizar que el manejo de los asuntos de gobierno se realice de manera ordenada, imparcial, puntual, eficaz y continua. Evitar que la administración pública sea un conjunto de expectativas que favorecen los valores partidistas, es objetivo prioritario para convertirla en una institución confiable y ajena a la cultura de la politización (partidismo) innecesaria.

En el caso de México, las distintas comunidades que integran la burocracia gubernamental tienden más a la lealtad personal, no a la lealtad institucional que es requisito fundamental de todo gobierno democrático. Implica la lealtad institucional, la preservación de los intereses primordiales del gobierno y la administración pública, no los valores partidistas del cuerpo burocrático que luego se formalizan como intereses públicos cuando en sentido estricto no son. La creación del servicio profesional de carrera es un imperativo para evitar

<sup>11</sup> “El principio que sustenta la idea de la meritocracia es la opinión de la mayoría de sus propugnadores es simplemente éste: los cargos deben ser ocupados por los individuos mejor calificados porque la calificación es un caso especial del merecimiento. Los individuos podrán o no merecer sus cualidades, pero merecen aquellos puestos donde sus cualidades tengan cabida. El propósito primordial de la discreción privada es el de distribuir el cargo de acuerdo con el merecimiento (el talento, los méritos)... Hablando en sentido estricto, no hay nada como la meritocracia. Las opciones particulares siempre deben hacerse entre “méritos” posibles o, con mayor precisión, entre una gama de cualidades humanas, y después entre individuos relativamente calificados. No hay modo de eludir estas opciones, pues ningún individuo puede reclamar el cargo ni posee títulos previos sobre él”. Walzer, Michael, Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad, p.p. 146 y 154.

que la administración pública sea motivo de prácticas partidistas, repartos corporativos de poder y la recompensa “generosa” a la lealtad personal.

Además, la alteración, interrupción o la reformulación no justificada de las políticas públicas, ocasiona costos negativos para la vida asociada, lo cual da como resultado que los agentes económicos y sociales, las organizaciones civiles y el público ciudadano, tengan desconfianza reiterada cuando los cambios políticos afectan directamente el desempeño de la administración pública. Tanto la economía pública como la vida política y social, necesitan que la acción continua del gobierno sea fuente de eficacia y seguridad institucional para que el despacho de los principales asuntos públicos tenga una regularidad confiable, no obstante los relevos en el poder, que son propios del reloj político de la democracia.

Una ventaja incuestionable del servicio profesional de carrera es que la cultura de la meritocracia tiene prioridad sobre la cultura del “favoritismo y el amiguismo”, la cual es la negación del espíritu público, la competencia indispensable y la confianza que tengan los ciudadanos en el gobierno. Se favorece con ello, un ambiente que impide eliminar la improvisación y los ensayos prolongados que tienen desventajas para la vida productiva del país. No es lo mismo el aprendizaje metódico que reconoce la profesionalización, que el aprendizaje accidentado que es producto de la cultura diletante. No más juego en favor de la improvisación –sistema organizado de falta de pericias y capacidades demostradas- es condición necesaria para que el servicio público recupere prestigio y credibilidad hacia las diversidad del público ciudadano.

Si la competencia democrática genera una ambiente de incertidumbre explicable – la vida política es indeterminada-, el servicio profesional de carrera debe ser un conjunto de pautas y conductas que se orientan a garantizar un clima de institucionalidad y certidumbre que favorezcan el desarrollo de la economía de mercado, el comportamiento de los agentes económicos, la continuidad de



José Antonio Mendoza

las políticas públicas y un acercamiento más regular entre el gobierno y los ciudadanos. Así pues, la estabilidad y la regularidad son factores claves que derivan en un servicio profesional de carrera.

México ha ingresado en las últimas dos décadas al ámbito de la cultura formal regular y positiva, es decir, a la vigencia del gobierno de las instituciones, el cual se caracteriza por la definición, la aceptación y el cumplimiento de las reglas, normas y procedimientos que tienen como propósito que tanto los gobernantes como los gobernados, las cumplan de modo concreto y específico. Ello no significa que el sistema de las instituciones que México tiene se haya consolidado. Hace falta fortalecerlo y uno de los vacíos significativos a llenar es, sin duda, la carrera administrativa, entendida como una vía que permite a los servidores públicos dedicarse con lo mejor de sus capacidades al desempeño ordinario, regular y permanente de las tareas que conciernen al interés público.

La carrera administrativa no es equivalente a la carrera política. Su esfera de acción son las oficinas gubernamentales, el tratamiento de los asuntos públicos y la aplicación

de las políticas públicas sin considerar ideología, credo o condición de vida. Mientras que el ámbito de la carrera política son los partidos políticos, los parlamentos, los grupos de presión, los movimientos de masa, las organizaciones gremiales, el comportamiento de las élites y los diversos foros de la vida pública.

La carrera del servicio público profesionalizado exige capacidades y pericias que acrediten el saber administrativo. La carrera política exige el dominio de capacidades y pericias para acceder y retener el poder. La carrera administrativa necesita de administradores profesionales. La carrera política requiere de políticos profesionales, es decir, de personalidades que dominan el arte de la política.

La carrera administrativa alude a la complejidad de los asuntos gubernamentales que se relacionan con la capacidad institucional que se tiene para procesar demandas, definir respuestas e implementar políticas públicas. La carrera política implica estrategias orientadas a la conquista y el ejercicio del poder compitiendo frente a los actores más protagónicos de las arenas del poder. La carrera administrativa se relaciona con la carrera política de manera importante

porque una y son parte activa del quehacer social, público y político de los gobiernos, pero eso no significa que sean lo mismo o que pueden ser objeto de homologación.

Si la democracia es también la vigencia de gobiernos transitorios –inicio y término de la responsabilidad política y administrativa- que son fruto de elecciones ordinarias que permiten la renovación del poder, es importante que la Administración Pública, en este caso la mexicana, tenga un cuerpo de funcionarios dedicados de tiempo completo y bajo la figura de la carrera administrativa, al despacho continuo de los asuntos públicos.

Las condiciones políticas del país aconsejan<sup>12</sup> no postergar la vigencia del servicio profesional de carrera porque las tendencias democráticas exigen que la función pública y la función política sean reconocidas formal y realmente en los ámbitos de su respectiva competencia. México necesita un nuevo perfil de la función pública y la función política. No hay condiciones ni tiempo para formular identidades artificiales que únicamente desprestigian a la administración pública.

En toda agenda de gobierno concurren valores públicos y valores políticos; se

conjugan demandas en competencia; se regulan conflictos de interés; hay quién decide y quién implementa. Por tanto, la política y la administración pública tienen como exigencia atender el mundo de la democracia, el gobierno de las instituciones, la administración de lo público y la interacción del gobierno con los ciudadanos. No caer en el reduccionismo de que todo es política ni que todo es administración pública, contribuye a que la política y la administración no incurran en excesos dicotómicos, ni en la superficialidad de que son idénticas.

El servicio profesional de carrera no implica que los servidores públicos carezcan de valores políticos. Su compromiso es con los valores políticos de la democracia –igualdad, libertad, democracia, equidad y bienestar-moderna la cual se caracteriza por la diferenciación de estructuras en la sociedad moderna. El otro compromiso del servidor público es con los intereses vitales del gobierno que se relacionan con su conservación y supervivencia institucional. Un compromiso más, es contribuir con sus aptitudes y pericias, al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática<sup>13</sup>, que es el desideratum máspreciado de las sociedades abiertas y liberales.

<sup>12</sup> “Hoy más que nunca, nuestra administración pública necesita de individuos con vocación, voluntad y competencia para llevar adelante los programas de gobierno, que redunden en los beneficios concretos que reclaman los ciudadanos. Se requiere, en suma, emprender tareas enormes encabezadas por los hombres mejor preparados. Hasta hoy, los funcionarios llegan a las tareas de gobierno desde diversos orígenes y con distintos propósitos. México se ha ocupado, un tanto vagamente, de la formación de sus cuadros administrativos. Lo ha hecho en medio de los vendavales de las discordias civiles, las revoluciones y las rebatías, lo que ha significado una atención marginal bajo presión de la movilidad social y el control de la población” Haro Bélchez, Guillermo, Servicio público de carrera. Tradición y Perspectivas, p. 21.

<sup>13</sup> “No es lo mismo tener democracia que gobernar democráticamente... Al enfocar los actuales problemas de gobernabilidad democrática conviene tener presente el trasfondo histórico. El tema de la gobernabilidad surge junto con la constitución de la modernidad: el paso de un orden recibido a un orden producido. En la medida en que la sociedad ha de producir por sí misma el ordenamiento de la vida social, la política se convierte en la instancia privilegiada de tal producción del orden. Como tal se encuentra expuesta a dos exigencias fundamentales: la legitimación del orden y, por otra parte, la conducción de los procesos sociales en función de dicho orden.

Por estos criterios se mide también la política democrática. La democracia es no sólo un principio de legitimidad, además ha de asegurar una conducción eficaz.” Lechner, Norbert, “Cultura política y gobernabilidad democrática” en Los desafíos de la gobernabilidad (coordinador Antonio Camou), p. 92.

En este sentido, México, por tradición, lucha y logros, es más compatible con el modelo de las sociedades abiertas, democráticas<sup>14</sup> y liberales, que con el arquetipo de que todo es y deber hacer el Estado. La seguridad institucional del servicio de carrera debe completarse con los controles democráticos que el público ciudadano puede tener sobre la administración y los servidores públicos: la rendición de cuentas y el ejercicio transparente de los recursos. Ambos puntos son esenciales para dar mayor vigor a la cultura de la democracia y el gobierno de las instituciones.

Por tanto, el establecimiento del servicio profesional de carrera en México, debe comprender los elementos siguientes:

- 1.- Reconocer la carrera administrativa en cuanto carrera de Estado en la Constitución Política de 1917, y de ese modo, formalizarla como un tipo de responsabilidad que compromete a los gobiernos y los administradores públicos a desenvolverse con estabilidad, imparcialidad, eficiencia y profesionalismo.
- 2.- Que cada orden de gobierno (federal, estatal y municipal) lo adopte en razón de sus condiciones administrativas, institucionales, políticas y económicas, teniendo como premisa la formación de administradores de carrera versados en el aprendizaje y aplicación del saber administrativo.
- 3.- Crear la Escuela Nacional de la Función Pública como institución responsable en la formación y el desarrollo de los cuadros del servicio público profesionalizado.
- 4.- Vincular de modo más efectivo a las Instituciones de Educación Superior con las necesidades de la función pública, con objeto de enlazar directamente la oferta de capacidades con los requerimientos de la función pública.
- 5.- Crear un órgano coordinador que se encargue de los lineamientos, políticas, programas y evaluación de la carrera administrativa y que sea punto de relación con las autoridades responsables de garantizar una función pública competitiva, transparente y creativa.
- 6.- Llevar a cabo la modernización, el diseño o el rediseño de los elementos institucionales y organizativos de la administración pública para fortalecer su capacidad instalada en términos de aptitudes, pericias, sistemas,

<sup>14</sup> La "democratización introdujo para la política en México el principio de la división de poderes, que ofrecerá al congreso su papel especializado de legislador, le proporcionará la posibilidad de agregar su opinión en el diseño y hechura de las políticas públicas y le dará un papel supervisor de la actuación del ejecutivo y sus administraciones". Guerrero Amparán, Juan Pablo, "Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado", en Visión multidimensional del servicio público profesionalizado (coordinadores) Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja Ruíz, p. 20.

procedimientos y estructuras de operación. Además, que la propia administración sea un centro que produce capacidades de realización con base en una función pública comprometida con los valores de la democracia en cuanto modo de vida.

7.- Definir y aplicar Códigos de Ética para fortalecer la cultura de la responsabilidad institucional y acrecentar de ese modo el universo de la institucionalidad democrática.

8.- Definir la vigencia e implementación de un sistema de evaluación que sea congruente con el fortalecimiento de la carrera administrativa.

9.- Crear sistemas de evaluación para que la sociedad participe de manera abierta en el desempeño de la función pública, entendida como una función de todos y para todos, según el perfil de la sociedad democrática, al cual México aspira en los tiempos actuales y por venir y

10.- Definir y aplicar un sistema eficaz de incentivos y estímulos para que los servidores de carrera tengan la certidumbre de que el desempeño realizado es reconocido de manera explícita.



## Conclusiones

México ha llegado a una etapa importante de su quehacer institucional, mismo que se nutre con la savia de la vida republicana. En este sentido, ha cumplido con el valor democrático de las elecciones y ha conseguido que la alternancia del poder sea pacífica. Las instituciones políticas han cumplido en términos de expectativas, regulación y confianza acreditada. Las tendencias presentes y futuras apuntan por la senda de la democratización, y de esa manera, la rearticulación de la sociedad y el Estado tendrá como punto nodal la intensidad de la vida ciudadana y la necesidad de que la Administración Pública genere capacidades que fortalezcan la institucionalidad democrática.

En esta perspectiva, hace falta que las instituciones administrativas también lleguen a la etapa de certidumbre institucional, la cual tiene su base de apoyo en la valoración y efectividad de que la propia administración pública no es botín de nadie, ni medio para recompensar lealtades partidistas.

Por tanto, la vigencia del servicio profesional de carrera es un imperativo para que la Administración Pública mexicana sea un eje de estabilidad, seguridad y desarrollo institucional que garantiza para el gobierno mismo y los ciudadanos, la cultura de la responsabilidad democrática. Los esfuerzos focalizados de una función pública profesionalizada deben, al menos en la parte federal, transformarse en una política integral para dar paso a un servicio de carrera que sea meritocrático, equitativo y competente.

No hay incompatibilidad entre mejor función pública, cultura meritocrática, calidad de las instituciones democráticas y buen gobierno. Éste implica que la administración pública se transforma en un auténtico sistema de instituciones,

responsable de alentar la vida productiva, atender lo público –democrático de la sociedad y contribuir a que el proceso de gobierno, entendido como un proceso de políticas públicas, responde a los requerimientos de una sociedad que, como la mexicana, es más competitiva, exigente y ciudadanizada.

También es recomendable que los órdenes estatal y municipal de gobierno, sean receptivos a la importancia de profesionalizar el servicio público y con él transformarse, en agentes confiables para la vida productiva y política. En dichos órdenes, la alternancia en el poder es cada vez más recurrente y democrática. Son de facto, un espacio dinámico que testimonia la lucha por el poder de modo intenso, lo cual obliga a no politizar (partidismo) la función pública entendida como un sistema de respuestas que deben formularse y aplicarse con base en el valor de la imparcialidad, que es punto medular de la institucionalidad y la gobernabilidad democráticas.

## Bibliografía

Ayala Espino, José (2001), “Políticas de Estado y arreglos institucionales para el desarrollo de México”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, España, núms. 8 y 9.

Dror, Yehezkel (1997), “El profesionalismo en el arte de gobernar”, en *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm.91.

Guerrero Amparán, Juan Pablo (1999), “Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado”, en *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado* (coordinadores) Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja Ruíz, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza Valdés Editores.

Haro Bélchez, Guillermo (2000), *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Lechner, Norbert (2001), “Cultura política y gobernabilidad democrática”, en *Los desafíos de la gobernabilidad*, (coordinador) Antonio Camou.

Ministerio de Administraciones Públicas (1997), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid.

Merino, Mauricio (1997), “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, en *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 91.

Peters Guy, B. (1999), *La política de la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Rolla, Giancarlo y Eleonora Ceccherini (1998), “Entablar relaciones más amistosas entre los ciudadanos y la administración”, en *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, núm.12.

Torre Mejía, David (2001), *Proteccionismo político en México*, Universidad Nacional autónoma de México.

Torres Rivas, Edelberto (2001), “La sociedad civil en la construcción democrática. Notas desde una perspectiva crítica”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, España.

Walzer, Michael (1997), *Las esferas de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.

# La Administración Pública

## y las Reformas Económicas de Ajuste: El caso del Banco de México.

Por:  
**Jesús Méndez Reyes\***  
UNAM-INEHRM

*Este ensayo intenta explicitar el rol de la administración pública en la aplicación de la política monetaria, el grado de autonomía de la banca central en México con un servicio público profesionalizado, y algunos resultados de corto plazo que han podido impactar la función pública en los últimos años.*

*El corolario nos remite sobre la pregunta ¿hasta dónde podemos seguir discutiendo las funciones y el tamaño del Estado? Pues si en el pasado la función pública fue de la mano con el crecimiento de la actividad económica del Estado, cuál viene a ser ahora el papel de la administración pública en las decisiones de política económica, con un Estado en retirada de los asuntos de índole económica, y cuál la incidencia de los administradores en la aplicación de la política monetaria*

**Palabras clave:** Estado, función, monetaria, banca, ajuste.

*This essay tries to explicit public administration's role on applying the monetary policy, autonomy degree in the central mexican banking within a professional public service and some short term results which have been able to impact the public function in the last years.*

*Last part of this work leads us to a question: Until what extent can we keep discussing size and functions of the state? For public function in the past has always walked along with the state economical activity growth. Which happens to be the new public administration role within economical policy decisions, with a state on retreat out of economical affairs, and what the incidence of managers in monetary policy application might be?*

**Key words:** State, function, monetary, banking, adjustment.

---

*\* Licenciado en Economía por la UNAM, Maestro y candidato a Doctor por El Colegio de México. Profesor en las Facultades de Ciencias Políticas y Sociales y en la de Economía de la UNAM. Entre sus publicaciones recientes destacan "Estrategias Empresariales en México el caso de la Negociación Agrícola del Valle del Marqués", "La Gran Depresión y la Política Económica durante el Cardenismo" y "El pensamiento económico de Manuel Gómez Morin". Actualmente coordina el Seminario Historia Empresarial, Empresas y los Poderes Públicos en México, en el INEHRM de la Secretaría de Gobernación. Se agradecen sus comentarios en las direcciones: [jmenkings@terra.com](mailto:jmenkings@terra.com); ó, [jmendez@segob.gob.mx](mailto:jmendez@segob.gob.mx)*

## ***El dinero***

*De todos los campos de la economía, el estudio del dinero es el único en el que se emplea la complejidad para disfrazar o eludir la verdad, no para revelarla.*

*John Kenneth Galbraith*

### 1. Las reformas estructurales y la función pública.

En los últimos años la reforma estructural en los países emergentes se ha entendido como la aplicación a pie juntillas de los postulados de la economía neoclásica convencional. Entendiendo por “reformas” el ajuste al gasto público, el ordenamiento de la política monetaria, la apertura comercial sin restricción y la eficiencia en la política fiscal. Bajo estos postulados pareciera ser suficiente modificar la economía para que el mercado y el resto de la sociedad funcionen adecuadamente.

En efecto, muchos de los asuntos que los gobiernos han pretendido resolver pertenecen al ámbito económico empero, un análisis sistémico —completo, totalizador— de los resultados de tales reformas no puede resumirse en la estrategia macroeconómica<sup>1</sup>, debe pasar por el sedal de la política, el tamiz de la administración pública y la concatenación con las políticas públicas.

En Administración Pública se ha definido la reforma estructural como “la capacidad para gestionar el proceso de cambio, para el que no hay muchas soluciones modelo” (OCDE, 1997:168). En ambos casos, y bajo estos supuestos, es prudente preguntar cuál ha sido el papel de la Administración Pública en el cambio de modelo económico y en el cambio institucional de los países que decidieron aplicar la reforma de ajuste, también llamada la fórmula neoliberal.

El primer asunto que viene a colación es qué tan efectivo ha sido el plan de choque instrumentado en los países emergentes, cómo han reaccionado los actores económicos y cuánto ha mejorado la eficiencia gubernamental a partir de las políticas de ajuste. En un segundo nivel, cómo han influido las recetas neoliberales en la teoría y la praxis de la administración pública, si es posible medir la calidad de los ajustes en distintos niveles de gobierno, y si la afectación en la economía condujo a algún cambio en la organización de los gobiernos y en su desarrollo económico (LIOU, 2001: 1009-1011).

<sup>1</sup> Se entiende por política macroeconómica al conjunto de instrumentos monetarios, financieros y cambiarios, así como a los grandes agregados tributarios y de gasto gubernamental con que interviene el Estado en la economía. Cfr. EYZAGUIRRE (1993:195)

Entre las recomendaciones sugeridas, para estabilizar a los países “con problemas”, estuvieron, a grosso modo, reducir el déficit público y minimizar las altas tasas de inflación atacándolas por la vía monetaria, es decir, “ordenar” la emisión de los medios de pago (monedas y billetes) y los reembolsos a los tenedores de deuda, pública y privada, en los mercados internos e internacionales.

El resultado del ajuste sería menos deuda, menos gasto y menos injerencia del Estado en la economía que aunado a la apertura comercial, realinearía los tipos de cambio para incidir en la cuenta corriente y equilibrar la balanza de pagos.

El saldo de los ajustes, medidos como en cualquier balance comercial, con activos y pasivos, fue abandonar la administración de lo público por la gerencia de los recursos escasos, la inopia de la burocracia estadólatra por la funcionalidad de los operadores con mejor preparación, la demanda de especialistas multidisciplinarios y la profesionalización de la función pública. A continuación los gobiernos debían asegurar la autonomía del agente emisor de la oferta monetaria—el Banco Central—, desligándolo de las decisiones políticas y cediéndole el control de

la reserva obligatoria (encaje legal), que tendencialmente fue creciendo, entre 1970 y 1982 en América Latina (STALLINGS & PERES, 2000:80), y que hundió en muchos casos a los países de la región.

Esto supuso que los funcionarios y los trabajadores de la Banca debían tener una mayor flexibilidad en la toma de decisiones y en el control de la inflación, así como que los cuadros técnicos y de mayor jerarquía subsistieran a los cambios de gobierno, lo que los estudiosos llaman la profesionalización del servicio civil de carrera (UVALLE, 2000:33; PARDO, 2000:452; MÉNDEZ, 2000:481s.)



Marco Alanís Contreras

Este ensayo intenta explicitar el rol de la administración pública en la aplicación de la política monetaria, el grado de autonomía de la banca central en México con un servicio público profesionalizado, y algunos resultados de corto plazo que han podido impactar la función pública en los últimos años.

y los principios de la escuela francesa (Rousseau, Montesquieu), pero fue en la propuesta alemana (Guillermo de Humboldt, Kant, Hegel) donde se pinceló un boceto más acabado entre la relación directa del Estado interventor y la libertad de los agentes económicos para la toma de decisiones.

El corolario nos remite sobre la pregunta ¿hasta dónde podemos seguir discutiendo las funciones y el tamaño del Estado? Pues si en el pasado la función pública fue de la mano con el crecimiento de la actividad económica del Estado, cuál viene a ser ahora el papel de la administración pública en las decisiones de política económica, con un Estado en retirada de los asuntos de índole económica, y cuál la incidencia de los administradores en la aplicación de la política monetaria.

Guido de Ruggiero afinaría esta tesis: el liberalismo puede limitar el poder estatal (modelo inglés) o fortalecer la autoridad del Estado (modelo francés). En cualquiera de los dos casos, la administración del Estado queda al cuidado de un grupo multifuncional y heterogéneo de instituciones económicas y políticas (OFFE, 1990:17).

En el tránsito del liberalismo del siglo XVIII a los neoliberalismos de nuestros días, los cambios no han sido lineales. La modificación en los hábitos, la técnica, la organización, la resolución de los problemas, etc., se ha avanzando en un continuo asincrónico, que tiene nuevos escenarios y actores en la economía, la sociedad y la administración pública.

## 2. La función económica del Estado.

El liberalismo como doctrina política y el libre cambio como herramental económico surgieron por la inconformidad ante el poder del Estado y como una propuesta de la división de la autoridad. En el devenir de la historia moderna, la propuesta teórica del liberalismo se entretejió con el pensamiento inglés (Hobbes, Locke, Bentham, Smith, Mill)

En la segunda mitad del siglo XX, el análisis sobre la función económica del Estado, devino en el grado de incidencia que puede tener para el adecuado funcionamiento y operatividad de

la economía y el sistema político, cualquiera que éste sea. La columna vertebral del argumento se fijó en “lo público”, entendido como el entramado de organizaciones, valores, intereses y recursos (UVALLE, 2001:12) para alcanzar un fin consensuado entre los actores.

En gran medida, la reforma estructural y el cambio de paradigmas en el último tercio de la centuria invirtió el sentido del razonamiento: lo privado no debe mezclarse con lo público ni viceversa. La tesis a defender por los reformadores y sus discípulos—Chile y México entre los más aplicados— fue más mercado, menos Estado; mayor productividad, menos administración; búsqueda de equilibrio macroeconómico, abandono de la gestión de los recursos sociales; democratización del poder y recomposición de la empresa pública, etc (MOE, 1997:458)

La reducción del Estado se explicó, entonces, como la relación directa entre la eficacia de la función pública y la optimización de los recursos presupuestarios, entre el grado de libertad de los agentes económicos y la maximización de su utilidad, entre el beneficio del consumidor y el *laissez faire*. Sin embargo, no hay óptimo de

Pareto<sup>2</sup> en cuanto a la dimensión del Estado, sí en cuanto a sus obligaciones y responsabilidades.

La función general del Estado, para cualquier tipo de gobierno, sigue siendo la misma en el tiempo; lo que cambió, y debe admitirse que cambió, es que las decisiones públicas del Estado, el grado de autonomía y la construcción de consensos no son idénticos en un gobierno totalitario, que en uno democrático; en uno omnipresente, que en uno a favor del libre comercio; en un gobierno con instituciones fuertes y maduras, que en uno en tránsito al desarrollo económico y político.

El tamaño o dimensión del sector público, tampoco puede ser homogéneo en A o en B, es un indicador útil para medir las prioridades políticas del Estado en el desarrollo económico (AYALA, 1999:87) pero al ser una organización polivalente y diferenciada, puede cumplir más de una tarea a la vez:

- 1) Como Estado maximizador de su riqueza
- 2) Como Estado mediador entre el interés general y los grupos prominentes de la sociedad.

<sup>2</sup> Vilfredo Pareto demostró que en el caso de una oferta de bienes fija, se obtendría un óptimo de bienestar en el intercambio cuando ningún agente pudiera ganar con dicha transacción, sin perjudicar a otro. El intercambio es óptimo cuando, por lo menos una de las partes, mejora su posición sin empeorar la de la otra.

- 3) Como Estado con poca autonomía, fácilmente penetrable por los grupos de interés (VERDUZCO y SÁNCHEZ, 2000:99)
- 4) Como Estado promotor del desarrollo económico equilibrado y sustentable.

Si bien el Estado no es un ente externo al proceso económico, tampoco es el protagonista principal en un mercado competitivo. Se cae con regularidad en el entramado de un nudo ciego al discutir el tamaño del Estado y su sector público, sus límites y funciones en el orden económico, sus aciertos y desventajas, se da un trato maniqueo a las bondades del Estado interventor.



Silvia Miranda Vázquez

La otra postura extrema—el Estado reducido a su mínima expresión—también tiene partidarios en la academia, la política y la actividad gubernamental; sólo un asunto queda claro, la economía es un asunto de Estado y como tal debe atenderse en su esencia pública.

En 1943 Michal Kalecki teorizó sobre la interdependencia entre política y economía, en su conocido artículo *Political Aspects of Full Employment*, Anthony Downs sentó, años después, las bases de los “mercados políticos”, base de la teoría de la *Public Choice*, y el neoinstitucionalismo económico, resumió la condición económico-política en su principio de “las reglas del juego” (NORTH, 1993:17; AYALA, 1996:19-20, 42-44) donde los actores sociales y el Estado formulan, aceptan y ejecutan políticas en un espacio organizado.

Así, el Estado concita funciones en el ámbito económico sin perder su carácter universal de lo público; regula, ordena y finca las responsabilidades de los otros agentes sin afectar lo privado, pues para eso están las instituciones.

### 3. La política monetaria como función del gobierno

La economía de mercado es un espacio que vincula los deseos privados y las disposiciones públicas (UVALLE, 2000: 76), su única frontera es la vida privada. De ahí en adelante, la función pública asegura “elegir, producir, comerciar e intercambiar” según los valores de la competencia, la acumulación, la prosperidad y la reproducción de las ganancias privadas (AGUILERA, 2002: 29).

En el análisis económico del mercado diferenciamos lo que corresponde al espacio de los bienes y los servicios —que teóricamente sigue la ley de la oferta y la demanda—, del espacio de los activos financieros y los medios de pago de una sociedad. En el primer bloque la injerencia estatal solo puede entenderse para romper monopolios, corregir inequidades en la comercialización y asegurar la disponibilidad y los canales adecuados para la distribución de los productos.

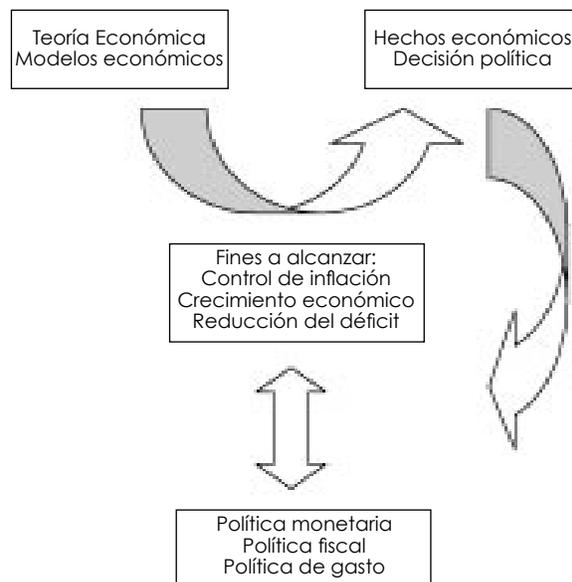
En el segundo bloque, en cambio, la injerencia del Estado se explica por ser el oferente único de los medios de pago, función eminentemente de índole pública que realiza a través del banco

central, convirtiéndose él mismo en el agente monopolizador de la emisión de medios de pago y de la orientación de la política monetaria.

En ambos mercados, el real y el monetario, es necesaria la presencia del Estado. Musgrave atribuye cinco funciones sustantivas de todo Estado, en el ámbito económico:

- 1) Mejor asignación de los recursos
- 2) Mejora en la distribución del ingreso
- 3) Estabilización y pleno empleo
- 4) Promoción del crecimiento económico
- 5) Regulación económica y garantía de los derechos de propiedad y de los contratos (MUSGRAVE, 1992, AYALA, 1996)

La política económica es parte de estos considerandos y por extensión, de las obligaciones y derechos de la función pública. La política económica se entiende como la aplicación de determinadas medidas, a través de herramientas propias para alcanzar un fin. Éste corresponde siempre, a una decisión de autoridad ligada con el Estado.



La política económica es la puesta en práctica de la teoría y la doctrina económica amparada en el corpus ideológico del grupo político en el poder, sin renunciar al bien común y a las funciones del Estado. En este tenor, hay una correlación importante entre economía y administración, entre la gerencia de los recursos públicos y el ordenamiento de los medios de pago, entre el interés de los particulares y de lo público.

Las tareas de la política económica están directamente vinculadas con la acción pública y el análisis de las experiencias de crecimiento económico en el largo plazo, trátase de:

- crecimiento positivo (ciclo en ascenso),

- sin variabilidad en el mediano plazo (estancamiento económico), o
- crecimiento con signo negativo (recesión)

Una de las herramientas, con las que cuentan los gobiernos para la aplicación de la política económica, es la política monetaria que consiste en la acción consciente emprendida por la autoridad, para cambiar la cantidad, la disponibilidad o el precio del dinero, pero también la acción deliberada para dejar de intervenir en el mercado financiero.

La posibilidad de fijar la dirección en alguno de los dos sentidos, depende del grado de autonomía entre la autoridad gubernamental y la autoridad monetaria.

Es decir, la independencia para decidir la cantidad de los medios de pago en circulación, buscar la estabilidad de los precios del mercado interno y cooperar con el gobierno en el logro del crecimiento del producto (PIB).

El artífice de la política monetaria en cualquier país es el banco central —en nuestro caso el Banco de México—, que es la persona legal de derecho público a quien corresponde, “privativamente” emitir billetes y ordenar la circulación de la moneda. Los demandantes de medios de pago, en cambio, son muy diversos: las familias, las empresas, los individuos, el gobierno y el resto del sistema financiero.

En el ajuste de las necesidades de liquidez de estos agentes se da el flujo, o el intercambio, entre la economía real y la economía financiera. En este mercado en particular la cantidad de dinero la fija la concurrencia de demandantes y el oferente único, al que vengo refiriéndome; bajo este argumento el banco central, al operar como monopolista de la emisión tiene un peso decisivo para fomentar o constreñir la oferta de billetes y monedas (M1), así como para controlar la inflación.

Los monetaristas de la Escuela de Chicago (Milton Friedman et alter) sostuvieron que el exceso de oferta monetaria es la única causa del aumento de los precios. Los teóricos han demostrado que la tesis es imperfecta, como también el argumento de que el déficit fiscal se resuelve con un ajuste en la emisión de numerario.

#### 4. La política monetaria y el Banco Central

Un banco central es la autoridad legalmente constituida que se encarga de regular la oferta de dinero en el mercado financiero y asegura llevar a cabo las transacciones en el mercado de bienes. El banco central es el banquero de los bancos y el agente de última instancia para todo tipo de emisión fiduciaria, influye, ordena, fija y regula por medio de una serie de instrumentos que constituyen parte de la política monetaria de los gobiernos a saber:

- 1) *La tasa de descuento o redescuento*: la tasa de interés que el banco central cobra a los bancos cuando piden fondos prestados.
- 2) *Las reservas*: la proporción mínima que por ley deben conservar los

bancos comerciales para asegurar sus depósitos y operaciones con el público. Amén de las reservas en metálico y divisas que conserva en depósito.

dejar al descubierto que el gobierno no controla todos las riendas de los asuntos económicos, precisamente porque los choques externos y la volatilidad local provienen del ámbito político, social, internacional, etc.

3) *Las operaciones de mercado abierto:*

las compras y ventas que realiza el banco central de los bonos gubernamentales para poder cambiar el dinero de alto potencial.

El papel de la administración pública es proponer más de una interpretación del desequilibrio monetario y convencer a los operadores del banco central que los desajustes en el sistema no siempre se pueden regular con medidas de la ortodoxia económica. Esta tarea e interpretación de lo que ocurre en el mercado de dinero está referida a las preocupaciones de la nueva administración pública, que pretende deshilar la madeja del ajuste estructural<sup>3</sup> ligado a la economía y su área de competencia (CHRISTENSEN & LAEGREID, 2001:58).

4) *El “corto” y el “largo”:* indicador para el mercado de la menor o mayor restricción de medios de pago de los saldos acumulados de los bancos comerciales en el banco central. El ajuste no es físico sino una “señal” para asegurar la liquidez y el crédito al mercado real y financiero a un costo determinado (tasa de interés).

Los bancos centrales tienen confinadas sus operaciones al mercado monetario de corto plazo, por lo que a veces en períodos de presión utilizan más de una herramienta, o se coordinan con la autoridad fiscal para enfrentar los choques externos. El sentido del vector resultante de esta cooperación, o sea la injerencia de la autoridad en el mercado monetario, puede fortalecer la autonomía del banco central. Al mismo tiempo puede

La administración pública, debe cuestionar el control de los políticos sobre el servicio civil, analizar los efectos reales y potenciales del cambio de valores, en una sociedad en transición como la mexicana, y jerarquizar lo público sobre el interés del mercado. En otras palabras, proponer una política económica acorde al bien común, sin perder el equilibrio ganado con los ajustes en los últimos años, con una mirada más completa.

<sup>3</sup> La capacidad que tienen las economías, las instituciones y la sociedad en su conjunto para adaptarse a un cambio de contexto, crear y explotar nuevas oportunidades, y al actuar así, afectar o reconvertir los recursos necesarios (STARR, 1997: 125)

México no siempre ha contado con un banco central que le facilite conectar el mercado real con el mercado financiero, aunque siempre han existido medios de pago para cubrir el intercambio entre los agentes. Incluso los medios de pago muchas veces sin valor intrínseco, como las monedas de metal, permitieron hacer funcionales ambos mercados durante las revueltas armadas.

Para no hacer engorrosa la historia, comienzo con el siglo XX. El sistema financiero mexicano tuvo su primera ley formal hacia 1897, en ésta se estableció que existían tres tipos de bancos: los de emisión, los refaccionarios y los hipotecarios, todos de índole comercial sin un banco central que los entrelazara. Los bancos de emisión gozaron de la concesión de la autoridad gubernamental para emitir papel moneda, quien regulaba el monto no era el público sino la administración pública porfiriana a través de la Secretaría de Hacienda y la Comisión de Cambios y Moneda fundada en 1903.

En 1907 México contaba con una veintena de bancos comerciales de capital extranjero, nacional o de ambos orígenes. La institución que hacía las veces de cámara de compensación entre los billetes de una región, la convertibilidad

en metálico y el prestamista de última instancia era esa Comisión, conocida entre el público como la Monetaria desde 1905, cuando el país abandonó el patrón bimetalista. Sin embargo, el mecanismo técnico lo realizaba el Banco Nacional de México, el más grande de la época que en ocasiones cumplió funciones de banca central, y el registro contable lo tenía la Tesorería Nacional.

Los medios de pago mayormente utilizados eran las monedas de alto valor (oro), las de gran circulación y aprecio entre el público (plata), las monedas de baja denominación para los intercambios menores (fraccionaria de cobre o aleación con plata), los billetes de los bancos comerciales, los cheques al portador y los documentos de las casas comerciales.



Yacira de la Cruz Torres

Con el más acendrado liberalismo, la oferta monetaria era regulada y vigilada por los administradores públicos de la época destacando el abogado y financiero José Yves Limantour. Con la crisis bancaria de 1907-1908 apareció una agencia pública que se encargó de la cartera vencida de los bancos comerciales que quebraron, la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, cuyo origen mixto —privado y estatal— nos remite a nuestros bancos de desarrollo de la primera mitad del siglo XX.

Hasta aquí no había mayor oposición entre “la cosa pública” y el interés privado, ni preocupación por configurar un banco central que hiciera sus veces. Sin embargo, es con la caída del presidente Francisco I. Madero y el desequilibrio fiscal y monetario de la administración del Gral. Victoriano Huerta que comienza a discutirse sobre la necesidad de una institución central y pública que coordine la política monetaria, la emisión fiduciaria y el alza de los precios.

## 5. El Banco de México y su función pública

A partir de 1914, cuando se fractura el equilibrio del mercado real y el mercado

financiero, se plantea la necesidad de dar mayores atribuciones a las dos agencias públicas de mayor presencia en el país: la Comisión de Cambios y Moneda y la Caja de Préstamos. Es bien sabido que los medios de pago en estos años van desde cartones y fichas, hasta el papel moneda emitido por las diferentes facciones de revolucionarias; en algunas regiones del país se vuelve al trueque y las monedas de metal salen de la circulación imposibilitando cualquier mecanismo de mercado

En 1916, Venustiano Carranza organiza la Comisión Monetaria S.A. agrupando la Comisión de Cambios, el Fondo Regulador de la Circulación y algunos activos de la Secretaría de Hacienda y la Caja de Préstamos. Esta Comisión es el primer antecedente del Banco de México cumpliendo algunas funciones de la banca central moderna y, aunque ligada al poder público, dio resultados importantes en el corto plazo (MÉNDEZ, 2001b: 166-169). Entre las tareas de la Monetaria estuvieron las siguientes:

- Regularizar y garantizar la circulación interior
- Lanzar y retirar emisiones de moneda fiduciaria
- Hacer emisiones de moneda fraccionaria

- Situar fondos en el país y en el extranjero
- Comprar y vender giros en oro y divisas
- Realizar operaciones

Es relevante comentar que en estos momentos se profesionaliza de alguna manera, el trabajo de los funcionarios y de los servidores encargados de los asuntos monetarios. La política económica está definida por la Secretaría de Hacienda, pero la política monetaria queda asignada directamente a la comisión monetaria y sus operadores.

El trabajo clásico de Gordon Sshaeffer, La administración pública mexicana (1955, 2003) demostró que la administración pública apareció legalmente en la Constitución de 1917 ligada al poder ejecutivo, pero que intentó sacudirse el viejo sistema porfirista y ser independiente, de manera práctica, desde años atrás.

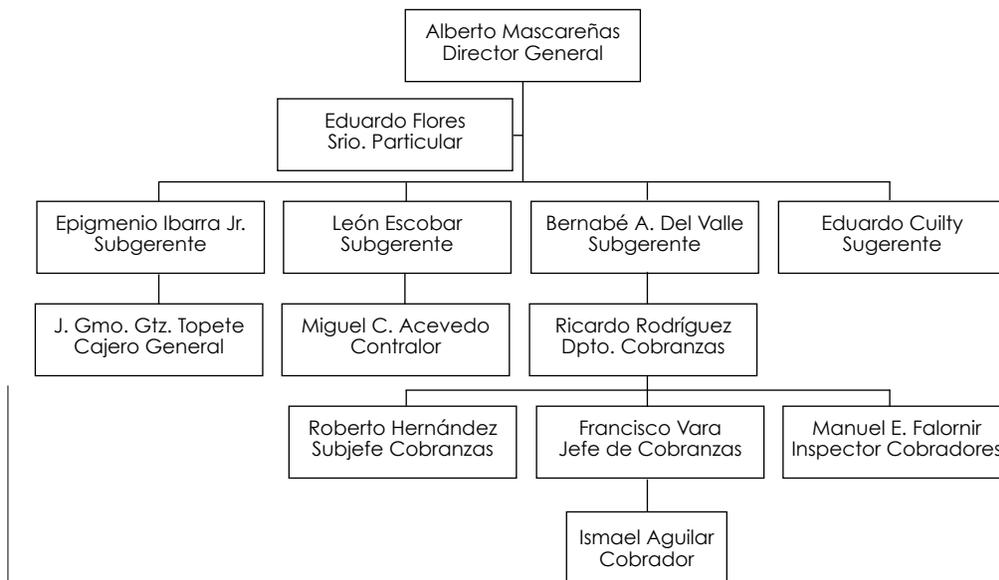
El aprendizaje de la función pública en los primeros años del siglo XX fue muy lento, igual que la profesionalización del servicio. Un buen ejemplo circunscrito al tema es la evolución en el tiempo del Banco de México, permitiéndonos trazar

referencias de largo alcance y comprender porqué fue tan importante la reforma de 1994 que le dio autonomía al banco central. Además de las características decisivas en la política económica, que he señalado en el apartado anterior.

En septiembre de 1925 se funda el Banco de México S.A., la ley correspondiente le da prerrogativas de monopolio público<sup>4</sup>, privilegia su función y refiere la necesidad de contar con personal avezado en cuestiones de banca y moneda. Las obligaciones asignadas fueron las mismas que las que tuvo la Comisión Monetaria —su antecedente remoto— y un par más, aunque lo importante fue marcar su papel de banquero del sistema financiero, ordenador de la circulación fiduciaria y agencia pública sin cortapisas, para la toma de decisiones de política monetaria. No obstante, las ligas políticas con el poder público coartaron su libertad y muy pronto hubo rasgos evidentes de corrupción, la organización administrativa del banco fue vertical (véase organigrama), menos profesional de lo deseable y con poca confianza entre los otros agentes del mercado por la reticencia a aceptar el papel moneda.

<sup>4</sup> La Constitución Política de México, en su artículo 28, señala que las funciones que el Estado ejerza en áreas estratégicas no constituyen monopolio, empero, desde la óptica de la economía cualquiera de esas áreas que dependan de un solo agente, recibe ese nombre.

BANCO DE MEXICO, OCTUBRE 1927



En estos años, continuamente se admite la cancelación de deudas para los amigos de los Generales Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, se conceden préstamos cuantiosos para los compadres y los allegados; quienes permanecen fieles al sistema político y seguirán siendo clientes del Banco; quienes levantan la voz o se oponen a los sonorenses se les exigirá de inmediato la remisión de su deuda (MÉNDEZ, 2001:21-26 )

En su primera década de existencia, el Banco de México privilegió la competencia con la banca privada y definió las funciones monetarias que debía cumplir. Las reformas de la década

siguiente, y el abandono del patrón oro durante el período de entreguerras, rediseñó el mapa financiero y le otorgó mayores facultades, al banco central. El Banco de México funcionaría como gozne entre las decisiones políticas, el comportamiento de la economía, la banca comercial y la administración del presupuesto público.

El inicio de la segunda guerra mundial fue una buena oportunidad para que el Banco de México enfrentara la especulación contra el peso mexicano. La institución decidió firmemente poner bajo su control los hilos de la política monetaria, el control de los cambios y coadyuvar al asunto político

electoral, que con el movimiento de Juan Andrew Almazán y la aparición del Partido Acción Nacional (1939), marca hitos entre la política y la economía monetaria.

El triunfo del candidato oficial, Manuel Ávila Camacho, no fue sólo una victoria política, también abrió la puerta para la intervención directa del Banco de México en la política monetaria, la edificación de una institución sólida que diera certidumbre al capital nacional y la inversión extranjera, y la evidencia de que la banca central era ya una realidad.

El redescuento, el encaje legal, las reservas de regulación y la oferta de M1 (monedas y billetes) fueron algunos de los elementos con los que el banco financió la modernización de México entre 1946 y 1969. Empero, la decisión político electoral y el fuerte peso del poder ejecutivo, minimizaron la libertad del banco central para definir la política monetaria.

Esta deficiencia se convirtió en una bomba de tiempo en los años siguientes, cuando a la manipulación del banco central se sumaron la necesaria devaluación del peso, el endeudamiento externo, el creciente nivel de precios y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones.

En 1974 se hicieron adecuaciones a la ley bancaria y en 1978 aparecieron los instrumentos de deuda a 90 días, pero es hasta la crisis de la década 1980 que se sugirió la posibilidad de dotar con autonomía al Banco de México para corregir las deficiencias estructurales en el ámbito monetario.

Hubo posturas encontradas frente a este argumento, sobre todo porque había que resolver primero el problema de la inflación de tres dígitos y corregir el déficit fiscal y comercial, antes de pensar en un paso de tanta trascendencia. La razón argumentada para los cambios fue que la política monetaria era muy rígida, anclada en el encaje legal y la tasa de interés, y con fuertes vaivenes durante las campañas electorales, lo que siempre terminaba en fuga de divisas y devaluación del peso mexicano.

La política de ajuste estructural en México, a partir de 1982, puso énfasis en la urgencia de darle autonomía a las decisiones del Banco de México y a flexibilizar la política monetaria a pesar de los rejugos electorales. Por otro lado, el Banco de México armó la estrategia monetaria de estos años partiendo de dos premisas:

1) Un mercado financiero poco desarrollado debía contar con tasas de referencia para solidificar los avances después de la estatización de la banca

2) La expansión de la cantidad de dinero debía ir ligada al crecimiento de la actividad económica, evitando que el aumento de circulante provocara inflación.

Los resultados, sin embargo, no fueron óptimos. La tasa de inflación aumentó en 1987 en 160% y el esquema de tasa de interés no avanzó, al tener el gobierno el control del sistema bancario sin necesidad de competir por los recursos de los particulares.

La reforma de 1991 dio luz sobre qué se requería para el adecuado manejo de la política monetaria, en general, y del desempeño del Banco de México, en particular, sobre todo porque los cuadros medios y los operativos técnicos se habían convertido en una élite, con suficientes herramientas teóricas para explicar los patrones de variabilidad del peso y los precios, pero con poco sentido social, nulo compromiso con el crecimiento del PIB y alejados de la función pública.

En abril de 1994 el Banco de México obtuvo su autonomía, de jure y de facto, con las siguientes funciones:

I. Regular la emisión y circulación, los cambios, la intermediación y los servicios financieros;

II. Trabajar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;

III. Realizar funciones de Tesorería General y fungir como agente financiero del Gobierno Federal;

IV. Fungir como asesor del Gobierno en materia económica y financiera;

V. Participa en el Fondo Monetario Internacional y operar con los organismos internacionales en asuntos de su competencia y

VI. Opera y adquirir valores nacionales y de organismos financieros internacionales.

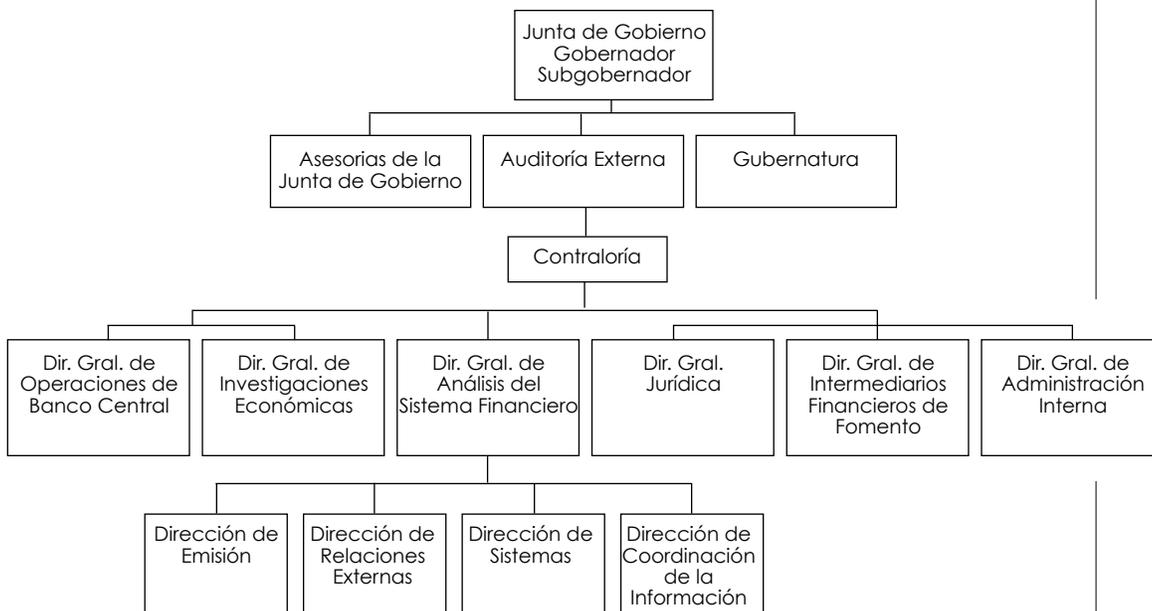
Si bien se cumplía con una estrategia para controlar la inflación, regular al sistema bancario devuelto a los particulares y fortalecen la dirección de la política monetaria, nada se adujo sobre el papel del Banco de México como mecanismo

de crecimiento económico; por el contrario, tras el “error de diciembre” la autoridad monetaria prefirió una política contractiva con el manejo de las tasas de interés y la aplicación de “cortos” financieros.

A fines de la década 1990 el Banco de México se reconoció a si mismo, como el órgano público monetario más importante de los lineamientos de la política económica en el país. Su

preocupación permanente es el control de la inflación. Muchos analistas opinamos desde esos años que es muy importante el control de los precios, empero, no puede cancelarse el futuro de la nación en aras de estabilizar el nivel inflacionario con una política monetaria contractiva. “El corto” como herramienta clave de “equilibrio” en el país, estaba dejando de lado el urgente crecimiento económico que el país requiere.

BANCO DE MEXICO 1955



La obsesión del Banco de México de tener tasas de inflación idénticas a los Estados Unidos y a Canadá ha sido un empecinamiento de la autoridad monetaria, más que una política de consenso entre los diferentes actores del mercado. Paradójicamente este postura

es parte de la autonomía de la que goza actualmente el banco central; el Gobierno Federal ha querido soltar el gasto público y bajar las tasas de interés, para que se reactive la actividad económica, pero no ha encontrado eco entre la autoridad monetaria.

La política fiscal no ha sido la mejor herramienta de la administración actual, además de que después de los acontecimientos del 11 de septiembre y la depresión mundial, el comercio internacional tampoco ha favorecido los proyectos del gobierno federal.

La elevación del costo del dinero (tasa de interés), más un constreñimiento de los medios de pago, ha inhibido a los sectores productivos a sumarse a la actividad económica, lo que repercute en el nivel de empleo, el monto de la recaudación fiscal y el aletargamiento del crecimiento de la economía en su conjunto.

El gobierno actual tiene entonces muy poco margen de maniobra y operatividad, pero también es poco receptivo a los planteamientos hechos por sus críticos, los académicos e incluso, los simpatizantes fuera del ámbito político.

¿Cómo se ha insertado el administrador público y el nuevo gerente social en esta disyuntiva? En los últimos años en México, muy pocos son los funcionarios y mandos medios de la banca central, que provienen de la administración pública, como carrera formativa de primer ciclo, en su mayoría se trata de especialistas en economía aplicada, finanzas e ingeniería.

Desafortunadamente se fractura cada vez más la relación entre el mundo de los funcionarios del banco central y los neófitos en temas monetarios, así como los criterios de política nacional que pueden aportar los segundos, la visión académica de las universidades públicas, el know how de los funcionarios relevados y de los expertos en gerencia pública.

No estamos afirmando que la formación académica de los funcionarios del Banco de México demerita la preocupación por el país, sino que dentro de las dos reformas que analizando —estructural y de administración pública— los lineamientos que siguen están fuertemente marcados por su currícula y los criterios de “orden” en los precios, haciendo a un lado la urgencia de levantar el ciclo económico.

## 6. Del ajuste estructural a la realidad económica

No es el mejor espacio para que el nuevo administrador público tome la batuta, y dirija el sector público como antaño, en una economía con política fiscal rígida, con salarios poco competitivos e inflexibles a la baja, con ingresos concentrados y con una política monetaria que favorece la recesión.

Pero sí es el momento propicio para que se cuestione la ortodoxia que muchos administradores públicos siguen defendiendo; es terreno fértil para que, repensando el papel del servidor público, se inserte en la dinámica de las decisiones económicas y las políticas públicas.

El administrador público además de los conocimientos técnicos y aplicados debe ir más allá de la visión formal, desmitificar las bondades de la racionalidad algorítmica e incorporar otros ángulos del quehacer público (UVALLE, 2001:1). Si la reforma estructural y los planes de choque desvelaron muchas ineficiencias e inconsistencias de nuestro trabajo, también es el pretexto para actualizar nuestras teorías, generar conocimiento, abrirnos al terreno de la economía y las finanzas corporativas, y proponer alternativas con la visión particular que distingue al administrador público.

El éxito de un proceso de desconcentración supone el fortalecimiento del marco general de la gestión de resultados, lo que requiere una clarificación de los objetivos, la definición de los niveles de resultados que se esperan y la medición de los resultados obtenidos en relación con esos niveles. (OCDE, 1997: 182)

¿Cómo insertar al administrador público en esta lógica de los resultados?

Los gobiernos que han decidido emprender reformas y atacan principalmente dos aspectos: los servicios pertenecientes al centro del gobierno y los órganos de gestión central. En ésta última se encuentran las agencias públicas que regulan la política monetaria, como el Banco de México de ahí la compatibilidad de lo público y lo social, del interés privado y la eficiencia de la distribución económica, que tiene que mover a la administración pública a reencontrar su papel.

Las funciones desempeñadas por el Estado dependen de una opción política y ésta varía según los países y las épocas. En el caso de México, la reforma estructural marcó los derroteros de la administración pública y tiene que delimitar los alcances que esta disciplina pueda lograr.

La crítica gratuita, ideologizada y visceral del neoliberalismo no aporta nada al cambio de modelo económico, ni a la suma de agentes que tienen propuestas diferentes a la de los gerentes públicos actuales. No afirmo que el modelo económico actual sea mejor, pues un Estado liberal en exceso baja el nivel impositivo y el gasto público.

Los resultados inmediatos son una limitada gama de servicios públicos, la degradación de la infraestructura, una mala calidad de los servicios públicos, el incremento de la contaminación, la acentuación de las divisiones sociales y políticas y el incremento de la criminalidad.

Además, hay varios efectos e inconexiones entre la economía real y la economía financiera —como el apuntado

en este trabajo—, entre la necesidad de crecimiento económico y la ortodoxia de la autoridad central para no soltar la inflación.

En el ámbito de las decisiones político-económicas, el Estado y su aparato decisor comienzan a buscar nuevos caminos: el Estado actor, el Estado estratega, el Estado impulsor y el Estado reformador. (OCDE, 1997:191s).



## Conclusión

El ensayo puntualizó la vinculación importante que existe entre las reformas económicas en México y el papel de la administración pública. Las decisiones que se toman en el ámbito monetario pertenecen a la política económica pero no pueden estar ajenas de la interpretación y las recomendaciones de los especialistas del Estado y del administrador público.

El caso del Banco de México es un ejemplo de la profesionalización del servicio público pero también del alejamiento de la economía real y del sentido social que debe permear todas las decisiones de los profesionales del Estado. Por último, es evidente que existe una tensión entre la macroeconomía y la racionalidad política.

A partir de los 1990s los gobiernos pusieron atención a las políticas internas y las reformas estructurales, como determinantes en el desempeño político (REMMER, 2002:31), hay que estudiar en México si existe una relación entre la política electoral y la estabilización macroeconómica en los últimos años. Y si la existe, cómo podemos incidir los profesionales desde nuestra interpretación y nuestra formación para fortalecer los avances, y acelerar lo que falta por alcanzar, tanto en la economía como en la política y la sociedad.

## Bibliografía

Aguilera Hintelholher, Rina M. (2002), *La trascendencia del Estado y la administración pública en la esfera social y pública*, México: Tesis de Maestría en Administración Pública, UNAM.

Ayala, José (1996), *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México: Miguel Ángel Porrúa.  
(1999), *Economía del sector público mexicano*, México: Facultad de Economía UNAM.

Christensen Tom y Per Laegreid (2001), “La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa” en: *Gestión y Política Pública*, vol. X, núm.1, pp. 55-100.

De Ruggiero, Guido (1994), *Historia del liberalismo europeo*, Madrid: Pegaso.

Eyzaguirre, Nicolás (1993), “Política macroeconómica” en: Eugenio Lahera P. (coord.) *Cómo mejorar la cuestión pública*, Santiago: Cieplan-Flacso.

Liou, K.T. (2001), “Governance and Economic Development: Changes and Challenges” en: *International Journal of Public Administration* vol. 24, num. 10, pp. 1005-1022.

Méndez, José Luis (2000), “La profesionalización del Estado Mexicano; ¿olvidando o esperando a Godot?” en: *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México: El Colegio de México, pp. 447-501.

Méndez Reyes, Jesús (2001), “Lealtad e infidencia a la causa revolucionaria. Préstamos a los generales mexicanos, 1917-1934” en: *Sólo Historia*, núm. 11, enero-marzo, pp. 21-26.

(2001b), “La creación del sistema financiero mexicano (1903-1936) La Comisión Monetaria fuentes para su estudio” en: *Boletín del Archivo General de la Nación*, cuarta serie, núm. 14, pp. 157-177.

Merquior, José Guilherme (1993), *Liberalismo viejo y nuevo*, México: F.C.E.

Mesa-Lago, Carmelo (2002), *Buscando un modelo económico en América Latina ¿Mercado socialista o mixto? Chile, Cuba y Costa Rica*. Caracas: Nueva Sociedad - Universidad Internacional de la Florida.

Moe, Ronald D. “Exploring the Limits of Privatization” en: Jay Shafritz & Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration*, Forth Worth: Hancourt Brace College Publishers, pp. 458-480.

North, Douglas (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: F.C.E.

Offe, C. (1999), *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid: Alianza Universidad. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico,  
(1997), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid: OCDE.

Remmer Karen L.(2002), “The Politics of Economic Policy and Performance in Latin America” en: *Journal of Public Policy*, vol. 22 part 1, pp. 29-59.

Schaeffer, Gordon W. (2003), *La administración pública mexicana*, edición facsimilar, México: INEHRM. [El texto apareció en español, en la revista *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. VII, núm.1, enero-marzo de 1955, pp. 213-314.]

Stallings Bárbara y Wilson Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago: CEPAL – F.C.E.

Starr, Paul (1987), “The Limits of Privatization” en: *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol. 36, num. 3, pp. 124-137.

Uvalle Berrones, Ricardo (2000), *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México: retos y perspectivas*, México: UNAM - Plaza y Valdés.

(2001), “Nuevos derroteros en Ciencia Política y Administración Pública” en: *Convergencia*, no. 25, mayo-agosto, [versión electrónica 23p.]

Verduzco Basilio y Antonio Sánchez (2000), “Cambio institucional, coordinación económica y desarrollo local” en: *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 1, pp. 89-114.

# La Reforma del Estado: *Consideraciones sobre el caso de México.*

Por:  
**Rina Aguilera Hintelholher\***

*Los ciudadanos y el Estado son el referente más importante que se postula en la reforma del Estado. Un Estado para los ciudadanos, es la premisa que justifica los tipos de cambio institucional que son necesarios para estimular el desarrollo creativo y constante de la sociedad. Sin referencia a los ciudadanos, la reforma del Estado es un ejercicio de la autoridad condenado al fracaso porque es impulsada por camarillas burocráticas que soslayan la importancia de la organización y participación ciudadanas.*

*En consecuencia, la reforma del Estado es, ante todo, toma de conciencia para modificar el orden jurídico, y económico de la sociedad, teniendo como base el juego de las arenas de poder, la interacción de los grupos más activos y la calidad de los proyectos que se proponen para transformar las condiciones de vida; significa también, efectuar cambios en el mundo de las instituciones del propio Estado para revitalizar su funcionamiento, fortalecer su capacidad de gestión y mejorar la eficacia de su desempeño. Implica a la vez, combatir males públicos –autoritarismo, discriminación, inseguridad, desempleo, exclusión, improductividad, corrupción- que frenan el desarrollo de la sociedad y la confinan a la reproducción desigual de sus condiciones de vida.*

**Palabras clave:** Estado, reforma, sociedad, ciudadanía, estructuras.

*Citizens and state are the most important reference which is postulated in the state reform; a state for citizens is the premise which justifies all the necessary institutional change types to stimulate creative and constant society development; without a reference to citizens the state reform is an authoritarian exercise condemned to fail because it is impelled by bureaucratic gangs which underestimate citizenry organization and participation importance.*

*For this reason, a state reform is above all, consciousness making to modify the juridical and economical order in society, counting on a basis of power arenas game, most active groups interaction and projects quality which are proposed to transform life conditions.*

*State reform means as well developing changes into state institutions to strengthen its functionality and its managerial capacity and improve its performance effectivity. This implies combatting public evils: Authoritarianism, discrimination, unsecurity, unemployment, exclusion, unproductivity and corruption; which stop society development and confine it to a differential reproduction of life conditions.*

**Key words:** State, reform, society, citizenry, estructuras.

*\*Licenciada y Maestra en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.*

*Profesora de la carrera de Administración Pública, en el sistema escolarizado y el sistema de universidad abierta de la UNAM.*

*Secretaria auxiliar en la Dirección de normatividad de la UNAM.*

*Jefe del Departamento de Difusión en la Coordinación del Extensión Universitaria FCPyS-UNAM.*

*Profesora de Metodología en la Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCPyS-UNAM.*

## Introducción

El desenvolvimiento y la conservación de los Estados es un imperativo del buen gobierno y las administraciones públicas responsables. Dichas instituciones tienen a su cargo identificar las señales que indican el agotamiento de modos de vida y el surgimiento de otros que conllevan a modificar las relaciones entre la sociedad y el Estado.

En este sentido, la nueva configuración de la sociedad y el Estado se caracteriza por el auge de las organizaciones ciudadanas, la apertura de las economías, la proclama de los valores democráticos, la importancia de ampliar los procesos de gestión pública y construir los espacios institucionales que nutren la vigencia de la gobernabilidad democrática.

La reforma del Estado, no se agota en el cambio de estructuras burocráticas, organizacionales y administrativas, sino que alude al modo en que puede y debe fortalecerse su contenido público y democrático. En la experiencia mexicana, éste es el objetivo de la reforma del Estado, tomando en cuenta que su inserción real e inobjetable en los procesos democráticos es de años recientes, no seculares. El Estado mexicano es un Estado en camino hacia

la democracia y por ello la importancia de impulsar los cambios institucionales que la consoliden.

## Fundamento

La vida de los Estados contemporáneos es un conjunto de etapas, procesos, tiempos y actores que se conjugan para impulsar en el ámbito de la complejidad, los cambios que favorecen el mejoramiento institucional de los mismos. Las reformas son aspecto medular para situar el alcance, la misión y las estrategias del Estado, tomando en cuenta el mundo de las relaciones tensas y dinámicas que han de gobernar.

Toda reforma alude a condiciones inevitables que deben encararse con el auxilio de recursos y capacidades instaladas para responder con eficacia a retos que en la actualidad, modifican modos y condiciones de vida. En este caso, la globalidad, las aperturas, la competencia y los grandes intercambios, influyen en el comportamiento y los resultados de la acción estatal. El progreso continuo de la ciencia y la tecnología, así como el auge del comercio y las economías de servicio, son puntos importantes para situar el desarrollo abierto de los mercados.

El predominio de las formas monetarias de intercambio, es también un elemento a considerar, porque hay un replanteamiento fuerte para que la riqueza de la sociedad dependa más del comercio y las finanzas, no tanto de los valores industriales. La economía monetaria es la que rige el mundo de la globalidad, y en particular, la operación de los mercados y los agentes productivos. No menos importante es que los valores relacionados con los costos, la productividad y los beneficios materiales, están vinculados a la cultura de la competencia y los sistemas de calidad.

De ahí la revolución gerencial que viven las organizaciones privadas y públicas. La revisión, la innovación y el desarrollo de las técnicas, las tecnologías y las metodologías, es una constante que se vincula con la operación, los procesos y la calidad de los resultados para dar respuesta a un mundo que asume la competencia como imperativo. Estos factores caracterizan a la sociedad del presente como una sociedad de mercado, es decir, abierta a la competencia, la calidad y los intercambios que se realizan de acuerdo con la libertad de comercio y la libertad de industria.

Los agentes económicos demandan más juego libre del mercado, lo cual provoca que los Estados tengan que revisar las tareas que tienen a su cargo. De igual modo, el mundo de la vida pública tiene comportamientos políticos que denotan realidades inéditas en términos de organización, participación y colaboración social. La exigencia para romper los monopolios públicos a cargo del Estado, es una tendencia que se acentúa, hasta formalizar con acciones de gobierno, la nueva dinámica de los grupos civiles y ciudadanos.

Lo público es reclamado por la sociedad, y en esa medida, los Estados en un alcance de modestia institucional<sup>1</sup>, adoptan procesos de reforma que tienen como meta devolver a la sociedad tareas que antes tuvieron a su cargo. Es el caso de la privatización, las concesiones, la sub-contratación y las franquicias, que ahora tienen como protagonistas a grupos de la sociedad que se encargan de asumir el cumplimiento de las tareas de interés común.

Por eso, la importancia de lo público se desarrolla con el auge de la globalidad porque implica que los poderes, las capacidades y las iniciativas de las fuerzas locales obligan a redistribuir el poder en términos más horizontales, no

<sup>1</sup> "... lo que necesitamos es un Estado modesto, deseo de invertir a largo plazo, al servicio de una sociedad a la que escuche, capaz de desaparecer y retirarse cuando una actividad fructífera puede por los mismos que la practican. Ello implica un estilo de actuar menos glorioso pero que exige mucho más conocimientos, más cuidado, preparación e inteligencia". Crozier, Michel, **Estado modesto, Estado moderno**, p. 51.

tanto verticales. Incluso, los conceptos como ciudadanización, democratización y descentralización tienen connotación estructural, debido a que modifican de fondo la relación de la sociedad y el Estado.

En este caso, lo público es ahora un lugar de fuerzas que se organizan y coordinan para dar cuerpo y sentido a la democracia contemporánea, la cual se configura como un sistema de actores que interactúan de manera competitiva y, por tanto, compleja. La apertura de los espacios públicos responde al repliegue de los Estados y a la recuperación de la iniciativa ciudadana.

Por ello, los Estados incorporan en los procesos de reforma un conjunto de programas que institucionalizan la corresponsabilidad de los ciudadanos en el quehacer social. Lo público desde la sociedad, es la tendencia más clara que se manifiesta como una fórmula que posibilita a los Estados no incurrir de nueva cuenta en el patrón de la centralización arrítmica. Lo público-social es el nuevo perfil de la vida ciudadana e implica, que sus organizaciones, recursos y acciones se caracterizan por dar cauce a la autonomía institucional que les garantiza no depender más de las políticas centralistas, las cuales,

por contenido, tienden más a la lógica del poder vertical, no a los objetivos de la participación y la evaluación de los ciudadanos.

Este paso ha sido importante en las últimas décadas, pues corrobora que la democratización del poder no es sólo una proclama, sino un modo de vida que empieza a revitalizar el contenido público del Estado. Tal situación caracteriza a las sociedades modernas y democráticas. Por ello, lo público del Estado depende de su grado de apertura, comunicación y coordinación que tiene con la sociedad.

Mientras los Estados limitan su esencia pública –democratización, pluralidad, diversidad y equidad–, no es posible estimular la democracia política. Ello implica fortalecer la participación y representación políticas, propiciar relaciones de equidad, descentralizar la vida pública, alentar los sistemas de evaluación abierta, gobernar por políticas públicas, institucionalizar la rendición de cuentas, formalizar la transparencia de los recursos, dar cauce al gobierno por consenso y humanizar a la administración pública para que sea la casa común de los ciudadanos.

La globalidad implica la apertura y la publicación<sup>2</sup> de los sistemas

<sup>2</sup> “Si sea admite que la posibilidad de la sociedad se autogobierne requiere de un Estado democrático, entonces se revela como objetivo privilegiado la propia “publicación” del Estado, en particular, de los mecanismos a través de los cuales se delimitan los contenidos específicos de la agenda pública y se formulan formalmente las políticas públicas”. Cunill, Nuria, **Repensando lo público a través de la sociedad**, p.71.

organizacionales e institucionales. Por ello, el esquema de los sistemas políticos cerrados no es funcional para una sociedad que vive valorando la información como un bien público que debe ser de acceso para los diversos sectores de la vida social y política. En este sentido, el reclamo ciudadano de incorporarse más a lo estatal, es correlato de los sitios públicos que ha ganado. Por eso, la gestión de las políticas es una alternativa para conjugar la iniciativa ciudadana con los recursos de la autoridad y de ese modo aprovechar capacidades para ordenar, coordinar e implementar cursos de acción colectiva.

Por tanto, no más Estados omnipresentes ni más burocracias anónimas, es una de las tendencias constantes que modifican la vieja relación que se condensa en la idea del Estado y los súbditos. La recuperación de la ciudadanía en la vida pública es un proceso irreversible. Empiezan a quedar atrás los tiempos que negaban desde el poder político, el derecho de los ciudadanos a ocuparse y preocuparse de los asuntos que son de interés compartido. La insurgencia de los ciudadanos se manifiesta en todos los órdenes de la vida productiva y social para evitar el retorno de la cultura burocratizada que únicamente inhibe las capacidades individuales y colectivas.

Sin el vigor de los ciudadanos no es posible que los Estados se democratizen y que las sociedades sean más competitivas y democráticas.

Los ciudadanos y el Estado son el referente más importante que se postula en la reforma del Estado. Un Estado para los ciudadanos, es la premisa que justifica los tipos de cambio institucional que son necesarios para estimular el desarrollo creativo y constante de la sociedad. Sin referencia a los ciudadanos, la reforma del Estado es un ejercicio de la autoridad condenado al fracaso porque es impulsada por camarillas burocráticas que soslayan la importancia de la organización y participación ciudadanas.



Adolfo Téllez Recillas

Sin referencia al contenido<sup>3</sup> y razón del Estado, la reforma del Estado es la mera modificación de estructuras, procesos y procedimientos que se refieren a la organización del Estado, no a su ámbito institucional. Toda reforma se refiere a las instituciones; más aún, la reforma del Estado. Acercar el ciudadano al Estado, para tenerlo como punto central de su misión, así como garantizarle las condiciones idóneas para su desarrollo, es el compromiso más significativo que tiene el Estado contemporáneo.

En consecuencia, la reforma del Estado no es un cambio de fachada, un conjunto de pequeños ajustes; menos un conjunto de pasos para conservar en sí mismo lo que existe. Es, ante todo, toma de conciencia para modificar el orden jurídico, y económico de la sociedad, teniendo como base el juego de las arenas de poder, la interacción de los grupos más activos y la calidad de los proyectos que se proponen para transformar las condiciones de vida. Significa también, efectuar cambios en el mundo de las instituciones del propio Estado para revitalizar su funcionamiento, fortalecer su capacidad de gestión y mejorar la eficacia de su desempeño. Implica a la vez, combatir males públicos –autoritarismo, discriminación, inseguridad, desempleo,

exclusión, improductividad, corrupción– que frenan el desarrollo de la sociedad y la confinan a la reproducción desigual de sus condiciones de vida.

La reforma del Estado tiene como meta el valor de la democracia, y con él, la posibilidad de mejorar con base en la equidad, la eficiencia y la efectividad, los patrones del crecimiento, el desarrollo y el bienestar productivo. Transformar con sentido positivo lo que existe en la sociedad, es el propósito de todo Estado democrático.

Por ello, las reformas que emprende deben tener apoyos para vencer la cultura de la inercia que tiene vida a lo largo y ancho de las organizaciones públicas, privadas y sociales. Que la cultura de los cambios tenga vigencia institucional, es el mayor desafío de la reforma del Estado.

## La reforma del Estado en México

En el tiempo presente, el Estado mexicano vive transformaciones que acreditan más su contenido público<sup>4</sup>, ya que el auge de la ciudadanía influye para abrir y vigilar las operaciones que realiza como organización política de la sociedad. En otras épocas, tuvo más vigencia el valor

<sup>3</sup> “Lo primero que importa aclarar es qué no es hoy la reforma del Estado. Ésta no consiste hoy, contra lo que tiende inercialmente a creerse, en mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones estatales existentes. De perseverar en esta aproximación meramente instrumental o gerencial podríamos conseguir el paradójico que resultado, tantas veces denunciado por Yehezkel Dror, de hacer más eficientemente lo incorrecto. El Estado que tenemos no es el que necesitamos. Lo que se quiere rehabilitar no es el Estado existente si o el Estado necesario para el nuevo modelo de desarrollo” Prats Catalá, Joan, “Reforma del Estado y de la Administración Pública, p.8.

<sup>4</sup> “...la creciente democratización ha exigido que gobernantes y administradores sean representativos, legalmente responsables, fiscalmente cuidadosos, imparciales en el cumplimiento de sus funciones. El proceso de democratización de la política ha ocasionado que el proceso decisorio administrativo de las políticas haya comenzado a perder su proverbial autonomía y discrecionalidad gubernamental, a reducir sus amplios e independientes márgenes de maniobra, y a ser crecientemente condicionado por la opinión pública, las elecciones, los movimientos sociales, los ortos poderes estatales y los ciudadanos contribuyentes”. Aguilar Villanueva, F. Luis, “La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública”, en **Revista de Administración Pública**, núm. 91. p.21.

de lo político y lo burocrático hasta configurar un conjunto de situaciones que lo caracterizan como sistema de poder crecientemente intervencionista e inequitativo que limitaba el vigor de los ciudadanos y sus organizaciones para tener un papel activo en los espacios de la sociedad civil.

Desde los años 80, la sociedad mexicana ha reaccionado para luchar por los espacios de la acción colectiva que cada vez más son amplios debido a las iniciativas que se alientan e impulsan desde los puntos activos que sustentan la vida colectiva. En efecto, los sistemas de coordinación social son ahora más numerosos, plurales y diferenciados. Son más intensos en cuanto proyectos a realizar y tienen más horizonte de realización para dar respuesta puntual a las demandas sociales.

Lo público ha sido un factor importante para modificar las relaciones no productivas entre la sociedad y el Estado. El gobierno por políticas viene ganando terreno ante el gobierno de lo administrativo. El gobierno por políticas responde a los procesos de apertura y democratización que el país vive. El gobierno de lo administrativo no es funcional porque proclama valores y prácticas que responden a la cultura del

autoritarismo que finca en los tramos del control y en la jerarquía omnimoda, la base de su eficacia operativa. Ha sido un tránsito largo y complejo que el Estado mexicano ha recorrido para ingresar a la etapa de los procesos abiertos y a la creciente energía de la sociedad que no cesa para evitar el regreso a las prácticas del corporativismo y el intervencionismo, las cuales se extendieron durante más de seis décadas en el espectro de la vida nacional

Tanto la vida política como la vida económica se caracterizan en la actualidad, por ser menos estatizadas y más públicas. Son los actores políticos y económicos, los que tienen una influencia importante en los procesos de las políticas y en esa medida han conseguido diluir que los tentáculos de la burocracia se apoderen de los renglones activo y productivos de la sociedad.

El Estado mexicano ha ingresado a la etapa de los cambios institucionales que registran saldos importantes en su desempeño institucional. Un ejemplo es que los asuntos electorales no están en manos del Gobierno, sino de ciudadanos electos por la Cámara de Diputados federal y tienen a su cargo la administración, las políticas y los programas relacionados con el capítulo

de las elecciones periódicas que están a cargo del Instituto Federal Electoral. Otro es que el manejo de la política monetaria está a cargo del Banco de México, el cual es un organismo autónomo y público que se encarga de ajustarla, reciclarla e implementarla. Uno más es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>5</sup> que en su forma de organización y funcionamiento, incorpora a representantes de la de la vida ciudadana .

El contenido público del Estado mexicano da inicio con las aplicación de políticas que dan vida a los procesos de privatización, la apertura externa, la desregulación y la liberalización económica. Dichas políticas implican que las relaciones de la sociedad y el Estado sean más intensas y complejas porque implican la oportunidad de que los problemas públicos sean atendidos por grupos de ciudadanos. Ello no significa mercados libres y carentes de regulación, sino la aplicación de una regulación estratégica para asegurar que la economía de mercado se desarrolle con mayores incentivos y mejores ambientes de certidumbre.

La eficacia del Estado en la economía no depende de su volumen administrativo, sino de la calidad de su actividad

promotora y reguladora, la cual se desarrolla con la aplicación de las políticas públicas. Por ello, el Estado mexicano retoma la tesis liberal de hacer aquello que la sociedad y la organizaciones ciudadanas saben hacer bien para no incidir en el espejismo de que toda su acción es imprescindible para la vida social y económica.

No menos importantes han sido en materia político – electoral las reformas electorales, las políticas de liberalización, la ciudadanización restringida (1994), la ciudadanización plena (1997) que han dado como resultado una mayor competencia y alternancia del poder en las esferas federal, estadual y municipal. También en el ámbito federal, el 2 de julio del 2000, la Presidencia de la República la gana el Partido Acción Nacional, rompiendo con ello, la hegemonía que el Partido Revolucionario Institucional tuvo durante siete décadas consecutivas. La alternancia en el poder ha provocado que México ingrese a nuevas condiciones de vida en las cuales destacan la competencia abierta, las contiendas más intensas, el aumento de la pluralidad democrática y en particular, que los gobiernos respondan a las plataformas que ofrecen y a los requerimientos nuevos y viejas que tienen valor social, histórico y político.

<sup>5</sup> “En México, la institución del Ombudsman encuentra su existencia jurídica en ámbito federal en el apartado B del artículo 102 constitucional y se denomina Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CND). La misma disposición prevé la existencia de Comisiones de Derechos Humanos en las entidades federativas”. Arenas, Hernández, L Jorge, “El Ombudsman y la administración pública moderna”, en **Revista de Administración Pública**, núm. 105, p.71.

El México de hoy es más plural y diferenciado. Es más competitivo y contestatario. Es más participativo y exigente en cuanto que la acción del gobierno sea eficaz y responsable. Cuando las oposiciones ganan el timón del gobierno, crean expectativas que deben cumplir para responder a la confianza del voto electoral.

De igual modo, han de gobernar para quienes no votaron por ellas, dado que la democracia reconoce que las mayorías y las minorías son importantes para dar consistencia a la vida pública. México se encuentra en una etapa de aprendizaje, pues es la primera vez que la oposición gana la Presidencia de la República.

En este sentido, la oferta de políticas públicas que se ha formulado al público ciudadano se encuentra en fase de exploración, lo cual implica que las decisiones y acciones de gobierno combinan las heredadas por la Administración anterior y las propuestas que el Gobierno actual tiene considerado llevar a cabo.

El caso más notorio es la aplicación de la política económica que, en sentido estricto, es la misma que se ha adoptado en los últimos 20 años y que corresponde a los gobiernos priístas. El énfasis se

centra en la disciplina de las finanzas públicas, la administración cuidadosa del déficit fiscal, el control de la inflación, el manejo ordenado de la deuda interna y externa, así como la regulación de los procesos de estabilización. Sin estos elementos, no es posible que la economía de mercado se fortalezca para promover tasas de crecimiento razonables y la formulación de políticas sociales que atiendan lo focalizado, no las demandas anónimas de los grupos masivos.

Cuidar las relaciones del mercado y el Estado, es un objetivo fundamental para que los instrumentos de política económica sean aplicados con sentido positivo. El mercado es importante para organizar, aprovechar y multiplicar los recursos de la sociedad. El Estado es clave para alentar, promover y estimular el desempeño público de los mercados. Estado y mercado, en la actual etapa del desenvolvimiento nacional, han dejado atrás las posturas que los enfrentaban como elementos nocivos uno para el otro.



José Arturo Contreras Medina

La reforma –crear, fortalecer y aplicar capacidades de gobierno- del Estado Mexicano tiene otras condiciones para alentarla e impulsarla como un proceso de cambio institucional. Debe orientarse a lograr que el gobierno y la administración pública atiendan de modo más directo y sensible las demandas de los ciudadanos. Debe orientarse a que la función pública recobre prestigio y credibilidad para convertirla en factor del desarrollo emprendedor y productivo de la sociedad. Que la administración de los recursos escasos sea inteligentemente capitalizada para generar efectos multiplicadores que beneficien la aplicación de políticas que reviertan condiciones adversas – marginación, exclusión, discriminación- de vida.

Que se reconozca la importancia el Servicio Público de Carrera<sup>6</sup> para dar paso a la cultura del mérito, la imparcialidad y el desempeño calificado. Que la política de simplificación administrativa favorezcan el abatimiento de los costos de transacción y de esa manera tanto los ciudadanos como los agentes económicos, logren que los trámites a realizar en la vida civil tengan ventajas comparativas.

Una economía sujeta a costos altos y servicios improductivos frena las

opciones del desarrollo en favor de los individuos, las familias y las empresas que son la parte medular en la producción y circulación de la riqueza material. La simplificación es un camino acercar la administración pública tanto a los ciudadanos como a los agentes productivos.

Que la participación de los grupos no gubernamentales en los asuntos públicos sea reconocida como una alternativa para el abordaje, el tratamiento y las soluciones de los problemas compartidos. Que la información gubernamental sea reconocida como información pública, esto es, que tenga el rango de bien público para que sea accesible a todos y cada uno de los sectores de la sociedad civil.

Que el desempeño de la administración pública sea alentado con políticas equitativas, meritocráticas y efectivas que comprometan a los servidores públicos con los valores de la eficiencia y la democracia. Que el combate a la corrupción se preventivo, no tanto correctivo. Que la evaluación pública sea un medio para conocer el impacto de las políticas y no la mera relación entre medios y fines. Que la gestión pública sea utilizada como palanca de los procesos de gobierno para dar cabida a la expresión organizada de los grupos ciudadanos en la

<sup>6</sup> “El establecimiento del Servicio Público Profesional de Carrera representa una oportunidad de excelencia para que en el mediano y largo plazo se responda firmemente a las exigencias reiteradas de la sociedad por mejorar la acción de gobierno. Se trata con ello de propiciar una nueva cultura de servicio público que privilegie una concepción humanista en la relación del Ejecutivo Federal con sus servidores públicos y cuya esencia tenga como fundamento los principios de mérito, igualdad de oportunidades y capacidad como base del ingreso, el desarrollo y la estabilidad en el servicio”. Vázquez Cano, Luis, “Bases para un modelo de servicio público profesional de carrera para la Administración Pública del Gobierno Federal”, en **Servicio público de carrera en México**, p. 131.

definición de las políticas que es factible formular e implementar.

En el nivel del régimen político, la reforma del Estado ha de fortalecer la división y la cooperación de los poderes. Dar paso a la república democrática y no a la república presidencial, debe ser objetivo básico de la reforma estatal. Fortalecer los pesos y contrapesos, es fundamental para que el poder sea redistribuido en términos políticos y públicos. Que la descentralización política tenga como referente el principio de subsidiariedad, no únicamente la base jurídica que define las atribuciones y las restricciones de los ámbitos favorecidos con la misma. Que el Poder Judicial de la Federación sea más autónomo es un imperativo de fortaleza institucional. Que se formalice en el Poder Legislativo la Carrera Parlamentaria para dar continuidad a las tareas legislativas, es una exigencia republicana.

Que se fortalezca la instauración de las contralorías sociales para vigilar el desempeño de las instituciones de gobierno es conveniente para evitar el distanciamiento de los ciudadanos y el Estado. Elaborar, aprobar y dar vigencia a la Carta de los Derechos Ciudadanos frente a los Servicios Públicos, sería un paso para evitar arbitrariedades,

ineficiencias y mal trato a los usuarios de los mismos.

Que los municipios sea reconocidos como gobiernos locales, permitiría su desarrollo autónomo en materia fiscal y política, pues implica que el federalismo se reconoce como un sistema de cooperación orientado a disminuir las relaciones tensas y conflictivas entre los diversos órdenes de gobierno. Reconocer constitucionalmente el plebiscito, el referéndum y la consulta popular como fórmulas que permiten vigorizar el contenido público y democrático del Estado.

### Contenido político de la reforma estatal

La reforma del Estado no debe ser un proyecto irrealizable. Tampoco un conjunto de temas inconexos que se proclaman con fervor republicano pero que se detienen en la agendas de la política maniobrera. En todo caso, la reforma del Estado es un compromiso para que la vida institucional sea estable y democrática. En el caso de México, la maduración de la democracia ubicada en la reforma del Estado, significa el tránsito del gobierno de las personas al gobierno de las instituciones.

En este aspecto, México se desarrolla por la senda que permite institucionalizar pesos y contrapesos, porque en la democracia, ninguna fuerza política se impone ni controla por sí misma a las demás. En los hechos, la democracia es la interacción de las fuerzas que han de dialogar, debatir y negociar para construir los acuerdos que favorecen la civilidad, el respeto y la tolerancia. Los avances democráticos de la sociedad mexicana se encuentran en un punto favorable, pero los principales actores políticos deben redoblar el interés para no incurrir en retrocesos. La cultura autoritaria no ha muerto. Persiste y tiene precursores. La lucha entre el autoritarismo y la democracia está vigente.

Por ello, la reforma del Estado debe orientarse a fortalecer las tendencias democráticas y en ese sentido, es un compromiso que no admite pausas. Su contenido político se refleja en que es un asunto institucional, y por tanto, se sitúa más allá de la voluntad de los gobernantes y los arreglos episódicos que no son parte de la política de fondo. Los valores de la reforma del Estado se identifican con los valores de la democracia. La reforma democrática del Estado concierne a la vida pública y en ésta hay fuerzas comprometidas con la

importancia de dotar al Estado mexicano de mayor contenido republicano.

Diluir los elementos centralizados y autoritarios del régimen político es imperativo para dar paso a las energías que propugnan por la publicitación de los asuntos estatales. El Estado mexicano se ha insertado en la complejidad de la democracia y, por tal motivo, debe reformarse para no sucumbir ante la fuerza del autoritarismo. Tiene como saldo a favor que su forma de gobierno es federal, democrática y representativa. Lo que falta es que el modo de gobernar sea congruente con la misma, y de esa forma articular los valores de la democracia con las acciones públicas.

El modo de gobernar no debe condensarse en la máxima de que “el fin justifica los medios”. Con base en la democracia, la ética reivindica el prestigio de la política para entenderla como la suma de compromisos que favorecen la mejor expresión de la vida pública. Cuando la política tiene rango de credibilidad, es factible que la reforma del Estado se lleve a cabo en las etapas previstas. De circunscribir la política a compromisos ocasionales se pavimenta el camino para considerarla una actividad que implica formular y romper compromisos sin

motivo alguno. Si la reforma del Estado se inscribe en realidades complejas, tiempos acotados, actores disímbolos y estrategias diversas, la única manera de alentarla es con los arreglos que facilitan la práctica de la negociación y los sistemas de colaboración.

De este modo, la política es la opción más realista para concretar en acciones específicas todo aquello que debe trascender de las agendas a los hechos. En el caso de México, la reforma del Estado se encuentra inconclusa. Faltan tramos importantes para consumarla y se requiere para ello, superar las posturas partidistas y crecientemente ideologizadas para llegar a las posiciones que demandan eficacia institucional.

La construcción y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática es punto cardinal para llevar a cabo la transformación del Estado mexicano. Acercarlo al perfil del Estado de derecho, es un paso esencial para que la democracia sea el mundo valorativo que oriente la utilización de las políticas públicas. La democracia es la senda para que el Estado mexicano sea más público. De otra manera, no es posible dotarlo de la savia política que favorece el ambiente que nutre la cultura del republicanismo.

Si el Estado mexicano se erige en una institución que es reformada con los métodos de la democracia, sin duda que puede dejar de lado su coraza proburocrática y autoritaria. Éste es el epicentro donde han de confluir los trabajos de la reforma estatal y en consecuencia, proyectar los temas vitales que se relacionan con la sobrevivencia eficaz del mismo. Por factores partidistas y posturas que responden a la prácticas de las camarillas del poder, no ha sido posible llegar a acuerdos que se relacionan con el futuro del país. Es el caso de la Nueva Hacienda Pública que más allá de su pertinencia, ni siquiera ha ingresado a la discusión parlamentaria. Igual sucede con la reforma al sector eléctrico que tiene como meta dar paso a la inversión extranjera y que encuentra restricciones que oscilan entre juicios de valor y la postura partidista. Dichos asuntos son importantes para el desarrollo del país, y sin embargo, no han sido debatidos en el terreno de los argumentos. La democracia mexicana se encuentra en proceso de aprendizaje<sup>7</sup>, pero necesita que los actores políticos se comprometan con proyectos y políticas de Estado.

El Estado como institución es asunto delicado a considerar. Su preservación no es equivalente al poder del gobernante, sino que tiene sus principios para

<sup>7</sup> “En México como en otras partes del mundo, la sociedad generalmente adquiere—según Luhmann— una diferenciación social compleja que se convierte en un reto para los gobiernos...En este sentido, se requiere volver a la visión de la sociedad como totalidad. No es el Estado ni el gobierno quienes deben adquirir con exclusividad ciertas capacidades o habilidades para superar las coyunturas de las crisis; es la sociedad como conjunto que necesita aprender, para poder mantener un nivel de integración aceptable, esto quiere decir que la responsabilidad debe asumirse también por las otras partes que integran la sociedad: ciudadanos, medios de comunicación. Ramírez, Miguel Juan y Guadalupe Enriquez, ” La gobernabilidad mexicana en una transición federalista”, en **Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad**, (coordinador) Juan de Dios Pineda, p.138.

conservarse con base en la gobernabilidad democrática. Distinguir entre los valores del Estado y los intereses de los gobernantes, es requisito clave para destacar la trascendencia del Estado.

Los valores del Estado conciernen a la sociedad en su conjunto y a los proyectos que la pueden impulsar hacia horizontes favorables en sus condiciones de vida. Los intereses del gobernante se relacionan más con la visión de los grupos a los cuales responde. Es importante para fines de la reforma del Estado, que los gobernantes orienten su mandato y acciones de acuerdo con la ética de la responsabilidad, es decir, con la ética que destaca las consecuencias de obrar o no obrar en la vida pública.

Toda acción de gobierno provoca efectos positivos o negativos. Unos y otros son resultado del modo de gobernar, es decir, de los impactos que se provocan con la aplicación o no de las estrategias de la dirección pública. La reforma del Estado, sin perder su naturaleza política, es también una responsabilidad ética; en particular, de la ética de la

responsabilidad. Incluso, las políticas públicas que se derivan antes y después de la reforma del Estado, tienen contenido ético, porque al relacionar valores y hechos, se denota el acercamiento o la distancia que media entre ambos.

La ética de la responsabilidad refleja cómo los acuerdos para la reforma del Estado pueden o no traducirse en mejores condiciones para desenvolver la vida privada, la vida pública y la social. La utilización de las reformas tiene sentido axiológico porque invocan valores; en este caso, los de la democracia. De ahí que la gobernabilidad<sup>8</sup> democrática sea preocupación central en la reforma del Estado, pues tiene como alcance desarrollar con equidad a la sociedad y conservar con eficacia al Estado.

De hecho, la gobernabilidad democrática articula los valores de la ética, los medios de la política, así como la importancia de las instituciones<sup>9</sup> y las políticas públicas, con el fin de que la vigencia de las libertades modernas se combine con las prácticas de la justicia<sup>10</sup> y el mejoramiento constante de la calidad de vida.



<sup>8</sup> “... la gobernabilidad es una cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”. Arbós, Javier y Salvador Giner, **La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial**, p.13.

<sup>9</sup> “ Las instituciones son un repertorio de procedimientos y recurren a las reglas para escoger entre ellas. Las reglas pueden imponer o aplicarse por coerción directa y mediante autoridad política organizadora, o puede ser parte de un código de conducta adecuada que se aprende y se interioriza por medio de la socialización o la educación. Por reglas significamos las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política”. March G. James y Johan P. Olson, **El redescubrimiento de las instituciones**, p.p.67- 68.

<sup>10</sup> “La elaboración y puesta en marcha de una renovada, creativa y profunda conducción de la política social ampliaría y actualizaría el sentido popular-no populista- y de justicia social del Estado mexicano, a la vez que brindaría márgenes más amplios de legitimidad a la acción gubernamental”. García Vázquez, Arturo, **La refundación del Estado mexicano a inicios del siglo XXI**, p.95.

## Conclusión

La reforma del Estado mexicano no es un ejercicio para dar cauce a moda alguna ni para retomar la visión partidista en sí para ordenarla como un principio o política a cumplir. Es un conjunto de responsabilidades compartidas para darle una nueva forma, es decir, un nuevo perfil que responda a los patrones de la democracia política, la economía de mercado, el Estado de derecho, la sociedad moderna y la acción de las políticas. Reformarlo implica mejorar las capacidades de dirección pública que ejerce en los marcos del pluralismo creciente, la intensidad de la globalidad, la integración de comunidades de Estado y la búsqueda de políticas que sean más útiles para alcanzar el bienestar social.

Como experiencia institucional, la reforma del Estado mexicano no se da en el vacío. Hay antecedentes de los proyectos que la han impulsado, así como de las políticas seguidas en distintas etapas de la vida nacional. Hoy día, la reforma del Estado tiene como contexto realidades intensas, dinámicas e hipercomplejas que obligan a cambiarlo para dar respuesta a problemas inéditos y problemas viejos que son parte de la agenda institucional.

Con la transformación intensa del espacio y el tiempo (globalidad), el Estado mexicano ha sido objeto de cambios que deben acrecentarse para que sobreviva como Estado. No atarlo al pasado ni a las posturas dogmáticas, es necesario para que se adapte con inteligencia a un mundo que no continúa con la lógica de la modernización, sino que da vida a una nueva civilización; en este caso, la que corresponde a la sociedad postindustrial.

El Estado mexicano es parte de la sociedad postindustrial y en esa medida tiene que ingresar a nuevos derroteros que se caracterizan por revisar el papel que desempeña en la sociedad y la economía. En el plano nacional, el Estado

mexicano se desenvuelve en los flujos de las tendencias democráticas, situación que también implica redefinir que le corresponde hacer y que le corresponde a la sociedad civil.

La fuerza de la democratización es una suma de movimientos que tienden a vencer la centralización innecesaria y a procurar que la distribución de los recursos y los beneficios entre los espacios comunitarios, locales, estatales y federales sea más equitativa. La fuerza de la democratización ha estimulado la toma de conciencia para postular que sin la redistribución del poder, no es posible transitar con productividad y eficacia por los retos de la vida contemporánea.

Por eso, la importancia de que el Estado mexicano inicie el proceso de cambio institucional –reformas estructurales- que aun le falta, teniendo como referente el horizonte de la democracia, lo cual implica consolidar el gobierno de la institucionalidad creciente.

## Bibliografía

Aguilar Villanueva, F. Luis (1996), “La silenciosa heterodoxa reforma de la administración pública”, en *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm.91.

Arenas L. Jorge (2000), “El Ombudsman y la administración pública moderna”, en *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm.105.

Arbos Xavier y Salvador Giner (1996), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo Veintiuno Editores.

Crozier, Michael (1989), *Estado modesto, Estado moderno*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cunill Grau, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad.

García Vázquez, Arturo (2001), *La refundación del Estado mexicano a inicios del siglo XXI*, México, Miguel Angel Porrúa.

March G. James y Johan P. Olso, (1998), *El redescubrimiento de las instituciones*, México, Fondo de Cultura Económica.

Prats, Catalá Joan (1997), *Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Conferencia dictada en el II Congreso Interamericano del CLAD, Isla Margarita Venezuela.

Ramírez Zozaya, Miguel y Guadalupe Enríquez (1999), “La gobernabilidad mexicana en una transición federalista”, en *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*, (coordinador) Juan de Dios Pineda.

# La Importancia de la Policía

## *en las Tareas de Seguridad Pública.*

Por:  
**Nelson Arteaga Botello\***

*Los estudios sobre la policía en México son, en la actualidad, muy pocos; pese al incremento de la inseguridad y los reclamos de la ciudadanía en el sentido de que en muchas de las ocasiones esto se debe a la incapacidad de los cuerpos policiales por enfrentar la delincuencia o, incluso porque estos se encuentran involucrados en hechos delictivos. Más allá de ello, también hay que reconocer que, entre otras cosas, la policía no resulta muy atractiva como objeto de estudio y en algunos casos resulta difícil de abordar por las propias características de la profesión.*

*Esto no sólo limita el desarrollo de los estudios sobre la policía, sino que frena de antemano la posibilidad de que la sociedad, las autoridades gubernamentales y la propia policía conozcan la forma en como se organiza y conforma el trabajo de la seguridad pública, construyendo una barrera al propio desarrollo de la actividad policial y en el camino de repetir los errores que se han cometido en materia de reformas y cambios en la organización de las policías en México, tanto locales, estatales como federales.*

**Palabras clave:** *Policía, organización, sociología, seguridad, investigación.*

*Studies about police in Mexico are so far quite a few, in spite of the increase of insecurity and the people's claims in the sense of many times all of it is caused by police corps incapacity to face crime, or even because these are involved in criminal facts.*

*Far beyond we must also recognize that police is not a real point of attraction to study and sometimes it is difficult to deal with its own professional characteristics.*

*This fact not only limits the police studies development but prevents society, government authorities from the possibility to know the way the police work is organized, building a barrier to the very police activity development and on the way to repeat mistakes that have been made regarding to reforms and changes within local, state and federal police corps organization in Mexico.*

**Key words:** *Police, organization, sociology, security, investigation.*

*\* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México.*

Los estudios sobre la policía en México son, en la actualidad insuficientes, no obstante el incremento de la inseguridad y los reclamos de la ciudadanía en el sentido de que se debe a la incapacidad de los cuerpos policiales por enfrentar la delincuencia o, incluso porque éstos se encuentran involucrados en hechos delictivos. Más allá de ello, también hay que reconocer que la policía no es atractiva como objeto de estudio y en algunos casos resulta difícil abordarla debido a las propias características en cuanto actividad profesional.

Esto no sólo inhibe el desarrollo de los estudios sobre la policía, sino que frena la posibilidad de que la sociedad, las autoridades gubernamentales y la propia policía conozcan la forma en como se organiza y implementa el trabajo de la seguridad pública, construyendo una barrera al propio desarrollo de la actividad policial, continuando por el camino de repetir los errores que se han cometido en materia de reformas y cambios en la organización de la policía en México.

El presente artículo tiene como objetivo, delinear en lo general el desarrollo de la sociología y ciencia política sobre la policía, es decir, de aquellos referentes que analizan la forma en como ésta se

relaciona con el poder público y con la sociedad, enfatizando la atención en el desarrollo de dicha disciplina —aun incipiente, en México— e identificando cuáles son los principales obstáculos ideológicos y materiales para su desarrollo.

La primera parte del artículo revisa el contexto político-social que envuelve el nacimiento de las investigaciones sobre la policía de manera muy general en Estados Unidos, Inglaterra y Francia —este último país donde se ha desarrollado de manera reciente—; en la segunda parte, se analizan los estudios sobre la policía en esos países para luego analizar —en la tercera parte— el incipiente interés que se ha despertado en los últimos años en México; en la última parte, se estudian los factores de carácter ideológico y estructural que impiden el desarrollo de las investigaciones sobre la policía en nuestro país.

## El contexto social de los estudios sobre la policía

A diferencia de otros países, particularmente los Estados Unidos e Inglaterra, la investigación sobre la organización y funcionamiento de los cuerpos policíacos tiene amplia tradición, aunque hay que reconocer que se ha

constituido en menos de treinta años, ya que si se observa el contenido de la *American Journal of Sociology* y la *American Sociology Review*, sólo se publicaron seis artículos entre 1940 y 1965 (Loubet del Bayle, 1988).

Los estudios sobre la policía surgen en la década de los cincuenta y sesenta en los Estados Unidos como una necesidad intelectual y política para entender y explicar los conflictos urbanos e inter-étnicos, así como la movilización estudiantil (Rico, 1985; Torrente, 1997); dichos trabajos sólo se consolidarán en los años setenta.

En este sentido, tanto en Inglaterra como en Canadá, la tradición de los estudios también surge del imperativo por explicar los problemas relacionados con la violencia urbana de los grupos marginados y de inmigrantes que se asentaban en sus ciudades<sup>1</sup>; la expansión de este tipo de problemas en otros países de Europa como Francia, Alemania y Holanda a fines de la década de los setenta y ochenta, y hacia España e Italia en los noventa, servirá de resorte para impulsar una corriente de análisis de la policía desde la perspectiva de la sociología y la ciencia política (Loubet del Bayle, 1992).

## 2. La sociología y ciencia política en el análisis de la policía

### a) Estados Unidos, Canadá e Inglaterra

Sería objeto de un trabajo que rebasa el interés de este artículo, tratar de delinear las múltiples vertientes del trabajo sociológico y politológico en relación con la policía que y se ha desarrollado en los Estados Unidos, Canadá e Inglaterra; cabe señalar que éstos países tienen supremacía sobre este tipo de investigaciones, no sólo desde el punto de vista cuantitativo —por la abundancia de trabajos—, sino cualitativo —por la aportación teórica, metodológica y empírica. Ello se debe fundamentalmente a la existencia de una comunidad de investigadores que comparten no sólo una misma lengua, sino una cultura y una referencia fundacional: la «nueva policía» de Peel; y, por otro lado, esta comunidad científica es reforzada por la existencia de una serie de condiciones estructurales —la organización y jerarquía policial— y coyunturales —evolución de las costumbres, crecimiento de la delincuencia y necesidad de controlarla (Gleizal, Gatti-Domenach y Journès, 1993).

Jonathan Marure Mendoza

<sup>1</sup> El interés por comprender el comportamiento y funcionamiento de las estructuras policiales está contextualizado por el incremento de la violencia durante la década de los sesenta y setenta en los países anglosajones. En los EEUU fue de manera particular la violencia política —asesinato de Kennedy y Martín L. King en los EEUU; en Canadá la muerte violenta del Ministro de trabajo e inmigración así como la creación, en la década de los setenta, del Frente de Liberación de Quebec; mientras que en Inglaterra fue el incremento del terrorismo de los grupos políticos irlandeses. Esta violencia política y social pone en el escenario la acción de la policía y, por ende, el interés por estudiarla (Gleizal, Gatti-Domenach y Journès, 1993).

El espectro de investigaciones en estos países comprende los estudios con metodologías como la etnología, la historia; los estudios comparativos, así como importantes intentos para dotarles de sustento teórico. Los estudios sobre la policía en los países anglosajones, han permitido destacar algunos comportamientos característicos de los gendarmes, como la discrecionalidad, las relaciones con la sociedad, su papel en la institución del poder y el control social (Torrente, 1997), y observar las características propias de su organización y los vínculos con el aparato jurídico, incluso como forma legal de la violencia. En términos generales, los estudios en los Estados Unidos, han puesto el énfasis en la manera en cómo se constituyen las relaciones de la policía con el público, su imagen, la subcultura policial y desde la perspectiva del *management* —planeación, control, dirección, organización, eficiencia, calidad y productividad<sup>2</sup>.

En Canadá se han desarrollado dos corrientes de estudio sobre la policía, una en Montreal y otra en Toronto —que refleja al mismo tiempo una diferencia histórica, cultural y lingüística—, pero con una misma influencia intelectual: los Estados Unidos. Desde Montreal se ha gestado un interés por analizar la

cultura policial y la relación que establece la policía con el poder político; cabe destacar en este sentido, la creación del *Centro Internacional de Criminología Comparada* en 1969 y la publicación en 1974 del libro *Policía, Cultura y Sociedad*, que reunió un importante número de investigadores en el ámbito internacional.

Por otro lado, en Toronto se han desarrollado investigaciones tendientes a analizar los crímenes por parte de los detectives, la relación de la policía y la sociedad, así como el desarrollo de los cuerpos de seguridad privados. Finalmente al igual que en los Estados Unidos, en Inglaterra se ha constituido una importante corriente de investigación desde finales de la década de los sesenta sobre la cultura policial, los análisis comparativos, el control policial y las relaciones entre la sociedad y la policía —de manera particular con las minorías étnicas.

#### b) Francia y España

En Francia la producción de trabajos en relación a la policía se ha dirigido fundamentalmente hacia el lado de la ciencia política. Sin embargo, ello es muy reciente. Hasta 1988, la producción universitaria en torno a la ciencia política

<sup>2</sup> Hay que destacar la importancia que en este país han jugado el financiamiento institucional y de asociaciones civiles a las investigaciones desarrolladas en el ámbito universitario y académico desde prácticamente finales de los sesenta (Gleizal, Gatti-Domenach y Journès, 1993).

de la policía se traducían en dos obras de Jean Jacques Gleizal « La police nationale » y « Le désordre policier », a un artículo de Jean Loubet del Bayle « La police dans le système politique », en un capítulo de Pierre Birnbaum « La logique de l'Etat » y a unos pasajes del libro de Jean-Louis Quermonne « Les régimes politiques occidentaux » (Journès, 1988). A partir de ese año, la producción, sin duda, se ha multiplicado y abarca una importante cantidad de libros.

Por lo que se refiere a los estudios de carácter más sociológico, desde la creación del *Centro de Estudios e Investigación sobre la Policía* en 1982, se publicaron hasta 1993 aproximadamente unas 34 investigaciones; en la actualidad, la producción en este sentido aumentó, debido también al interés del gobierno que instala en 1989, el *Instituto de Altos Estudios sobre Seguridad Interior* (Dulong, 1999). Respecto a las metodologías de estudio, se han desarrollado importantes aportaciones en el terreno de la etnometodología, la sociología de la organización y las relaciones de poder al interior de la policía (Gatti-Domenach y Journès, 1993).

Por cuanto a España, se ha despertado un interés reciente por los estudios policiales. Si bien en la década de los setenta los libros de José María Rico (1974;1985) aportan importantes resultados en torno al tema, ha sido en los últimos años cuando la producción se ha incrementado a través de los trabajos publicados por investigadores como Diego Torrente (1992 ; 1997) y Manuel Martín (1992) ; así como los proyectos que se realizan en la Universidad de Barcelona.

### 3. Los estudios sobre la policía en México

En nuestro país, al igual que en buena parte de América Latina<sup>3</sup>, existe poco interés por los estudios relacionados con la policía, los números de la producción académica relacionada al tema en el país se demuestran por sí solos. En la Revista de la Academia Mexicana de Ciencias Penales hay sólo cuatro artículos publicados en 58 años; en la Revista Mexicana de Sociología no existe ningún artículo en 60 años; en los 24 años del Boletín Mexicano de Derecho Comparado sólo existe un artículo —una traducción— referente a la policía inglesa. La Revista Mexicana de Justicia, en 300 artículos que ha publicado en seis años de vida, no hay uno referente al tema de la policía (Yañez, 1998).

<sup>3</sup> En América Latina existe una precaria producción en este sentido por que tradicionalmente las investigaciones se realizan utilizando una metodología y una perspectiva que resalta los aspectos jurídicos —como sucedió en Francia y España durante años— en los cuales se encuentra inserta la organización policial, por lo que sólo se analiza ésta a partir de su posición en el marco jurídico y de las disposiciones legales (Rico, 1985).

No obstante, en los últimos cinco años se ha despertado un interés por analizar a la policía<sup>4</sup>, ya que se considera que ciertos aspectos relacionados con el incremento de los índices delictivos, se relaciona con el funcionamiento y desempeño de los cuerpos policiales, más aun, cuando se ha encontrado que en los múltiples delitos que se comenten, participan, en algunas de las ocasiones, agentes de seguridad de las distintas policías del país.

<sup>4</sup> En general los trabajos publicados en México alrededor de la policía son aún muy dispersos y de poca difusión; sin embargo sin querer hacer una lista completa de los trabajos realizados en los últimos cinco años —fecha donde llega el importante trabajo de Yáñez antes citado—, los trabajos sobre la policía pueden ser agrupados en siete vertientes más o menos definidas: las que se abocan a estudiar la organización y funcionamiento de la policía, así como su relación con la sociedad (Martínez de Murguía, 1995; 1999; Ruiz, 1998; Arteaga y López, 1998 I); aquellos que estudian la formación de los estudiantes en la academia de policía (Wilkinson y Malagón, 1998; Arteaga y López, 1998 III); la historia de la policía en México (Lozano, 1987; Nancif, 1998; Barrera, 1997; Cruz, 1994); la corrupción policiaca (Victoria, 1994; Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, 1998; Arteaga y López, 1998 II); la militarización de la policía (Crespo, 1997) y las relaciones de género en su interior (Arteaga, 2000); así como los problemas que plantea a la administración pública (Alfaro y Arteaga, 1998).

<sup>5</sup> Aunque hay que reconocer la utilización de interesantes metodologías y técnicas de recolección de información para el estudio del funcionamiento de las organizaciones policiales como, por ejemplo, a través de la utilización de las actas levantadas en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Martínez de Murguía, 1999) o técnicas de investigación participante (Arteaga y López, 1998 III).

Las formas de abordar el problema policial en México varían de una investigación a otra y son, en algunas ocasiones, intentos descriptivos sobre la función y organización de las policías en distintos estados de la república, municipios, regiones y el Distrito Federal; en este sentido, no existe una visión de conjunto que permita obtener resultados sobre el comportamiento general de la policía en México. Sin duda, esto tiene que ver con el estado actual de las investigaciones, que con un problema de visión; efectivamente, los estudios sobre la policía o relacionados con ella, son incipientes y los investigadores que recurren al análisis de las policías, son más accesibles en relación a su espacio de residencia o laboral.

Sin embargo, no obstante el creciente interés, los estudios sobre la policía

son aun limitados; al ser pocos los investigadores, es también poco el material y el intercambio de ideas. El desarrollo teórico y empírico también es magro<sup>5</sup>. Esto se explica en razón del aumento de la delincuencia y su relación con la policía. Por ello, existe en estas investigaciones un doble interés: explicar y dar soluciones al problema, lo cual lleva en algunas ocasiones a formular conclusiones apresuradas.

Las razones por las cuales en México no se ha desarrollado un interés especial por este tipo de trabajos, tiene que ver con problemas que también limitaron en los países no anglosajones de Europa el desarrollo durante los años setenta y ochenta: la policía no era considerada un actor, aparentemente decisivo, en la historia de esos países; es una profesión con una tradición de discreción y difícil acceso para su investigación; existen restricciones y prejuicios que sesgan en muchos casos la opinión entorno a la actividad policial; se considera que es un actor vinculado ampliamente a los estudios de jurisprudencia; por último, existe un desinterés tanto por parte de la policía como de los centros de investigación académicos y universitarios por acercarse y establecer líneas de investigación con objeto de mejorar el servicio y la organización policial (Journès, 1988; Loubet del Bayle, 1992).

Sin embargo, existen otras limitantes en el desarrollo de las investigaciones sobre la policía. En primer lugar, la policía como objeto de estudio es, particularmente en México, de una enorme complejidad a partir de su propia tipología —existen policías municipales, estatales y federales— con una serie de atribuciones distintas, que van desde la prevención hasta la impartición de justicia—; en segundo lugar es muy complicada y confusa su conformación histórica. Sobre éstos y los aspectos señalados, giran de manera indudable una serie de problemas que han inhibido el desarrollo y el interés por explicar cómo, y de qué forma actúa la policía en relación a la sociedad y el Estado. Éstos temas son importantes para el análisis y la discusión, teniendo como fin, el impulso de un verdadero interés por la investigación sobre la policía porque resulta central para el desarrollo de la seguridad pública en nuestro país, pensar el tema de manera detenida. Para avanzar en este sentido, es conveniente eliminar mitologías y prejuicios sobre la actividad policial que obstaculizan el desarrollo de las investigaciones, al considerarlas únicamente como reportes sobre organización y administración.



Juan Flores-Oslana

#### 4. Los retos a vencer

Frente a este panorama, es necesario dejar a un lado los prejuicios en torno a la actividad policial y no considerarla como una actividad meramente marginal en el ejercicio del poder político. Para ello se requiere enfrentar no solo una serie de supuestos, sino de impedimentos —por ejemplo, la cultura del secreto en las corporaciones policiales— que impiden el desarrollo de las investigaciones en este sentido.

##### *a) El carácter «marginal» de la policía*

La policía, desde la perspectiva de la sociología y la ciencia política, ha sido considerada como un efecto en la

conformación del poder político y el Estado, conformando su brazo ejecutor de las leyes y encargada de mantener el orden y la paz social. Su función ha sido limitada, sobre todo, ha ser un aparato, entre otros, que permite la funcionalidad del sistema político y social. En este sentido, la policía es visualizada como una rama más de la configuración del aparato estatal y por tanto, relegada a un mero aspecto de las relaciones políticas consideradas como trascendentales en el pensamiento político tradicional.

El hecho de considerar a la policía como un problema de tipo técnico, ha sido la causa de los fracasos en las políticas de seguridad pública que se han implementado en nuestro país desde hace seis años en el ámbito municipal, estatal y federal; fracaso extensivo tanto a los gobiernos porque lleva a considerar que la policía debe ser una mera extensión mecánica del poder político o de los gobernantes.

El problema radica en que se desconoce que la policía ha jugado un papel clave en la conformación histórica del Estado porque ha permitido en gran medida favorecer la organización de las ciudades, los flujos de mercancías, la salud, así como la propia seguridad de los ciudadanos y del Estado. Este

papel, incluso, es el que le ha permitido generar cierta autonomía entre esas dos esferas a través de la historia. En este sentido, resulta necesario reconocer que la policía funciona como una especie de bisagra entre Estado y la sociedad.

La policía es un sistema de doble entrada: sirve a los fines del poder, del control y es instrumento para reproducir el orden existente desde el poder, pero a la vez, la sociedad exige de él, la solución a sus propios problemas de orden, poder y cohesión. La policía, es por tanto, un mecanismo que responde al aparato de prevención y coerción en favor de la voluntad del poder político, pero también tiene que responder a las demandas de los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, el análisis de los cuerpos policíacos no debe circunscribirse a ver su actuación como una reacción del poder estatal, sino como una intersección del poder estatal y social; mas aún, del propio poder que es susceptible de generar por la capacidad que tiene de expandirse en los poros del entramado social. Es claro por tanto, que la «policía es en efecto un buen revelador del Estado» (Journès, 1988: 14).

Por consiguiente, el análisis de la policía es fundamental para entender no sólo los

problemas relacionados con la inseguridad pública. Al ser un mecanismo central del poder político y en constante relación con la sociedad, la policía es pilar central para entender el desarrollo sociopolítico de un país. Sobre todo porque deja de ser un mero problema técnico o administrativo para transformarse en un objeto de la ciencia política que permite entender su relación con la conformación del Estado y el aparato gubernamental; y mientras que la sociología, analiza la conciencia y cultura del trabajo policial.

*b) Los problemas «estructurales» de la investigación sobre la policía*

Existen una diversidad de problemas que es necesario enfrentar para impulsar un programa de investigación sobre la policía. El primero tiene que ver con la propia historia de las corporaciones en México en el último medio siglo.

Efectivamente, en México las fuerzas de seguridad tradicionalmente han tenido más una función política; se encargan de informar a los diferentes niveles de gobierno —municipal, estatal y nacional— de los movimientos de ciertas personas o grupos sociales; sirven de medio efectivo de control contra las movilizaciones sociales y, en los casos más extremos, de guardias de seguridad

personal. La policía ha sido preparada en México para todo, menos para preservar la seguridad de los ciudadanos. Sin duda, esto tiene que ver con las características autoritarias propias del sistema político nacional. Si bien es cierto éste ha cambiado en los últimos años en algunos estados y municipios, la policía no lo ha hecho al mismo ritmo.

El carácter particular de las policías mexicanas, aunado con la práctica del secreto profesional que caracteriza a los cuerpos policíacos, genera temor porque su actividad sea investigada y ciertas prácticas inadecuadas sean denunciadas. Por su parte, los universitarios y académicos consideran, en muchos casos, que la investigación en este sentido podría servir para mejorar los sistemas de organización y control de la sociedad e, incluso perfeccionar las prácticas policiales ilícitas.

A esto hay que sumar que de una y otra parte que no existe el menor interés por realizar estudios sobre la policía; porque la mayoría de las veces consideran que no es necesario —los problemas son de organización, financiamiento y mano dura—, y los otros porque consideran que las investigaciones en torno a la policía son para formular denuncias, y no para valorarla como parte de las políticas de protección social.

Un problema más que conviene mencionar, se relaciona con el grado de corrupción de algunas corporaciones policiales, así como su vinculación con el narcotráfico y otras formas del crimen organizado, impiden la posibilidad de investigarlas, por el riesgo que representan. En este caso están concretamente las policías federales y, en menor medida, las estatales y municipales. Sin embargo, existe un aspecto que puede ayudar al desarrollo de la investigación sobre la policía. El primero de ellos es que la descentralización de las policías en México puede favorecer los permisos para desarrollar algún tipo de investigación particularmente en el ámbito municipal o en una zona de patrullaje<sup>6</sup>.

Este tipo de investigaciones serían sobre cierto tipo de temas que no se consideran peligrosos para los poderes políticos locales —y en ese sentido, serían limitados— pero permitirían abrir un campo de investigación necesario e importante como pueden ser los trabajos orientados a analizar el origen y la composición social de las policías, los problemas relacionados, con la salud laboral, así como el comportamiento social fuera del ámbito de trabajo, entre otros.

En la actualidad, el interés por el estudio de la policía se ha extendido cada vez más por el proceso de transformación acelerado de la sociedad que se ha reflejado en la intensificación de la circulación de bienes y personas en el espacio público (Roché, 1998), lo que ha incrementado los riesgos de inseguridad de amplios sectores de la población. Incluso, a escala mundial, es perceptible un aumento significativo de la delincuencia (Waller, 1997).

Ante el incremento de la inseguridad, la policía, como brazo ejecutor de la ley y expresión del monopolio de la fuerza del Estado, adquiere una carácter de relevancia porque sobre él recae el análisis, diseño y aplicación de las estrategias orientadas a la prevención y combate al crimen. Es evidente, en este sentido, que si las policías no están en capacidad de reflexionar sobre su papel y posición en una sociedad como la actual, las posibilidades de enfrentar la inseguridad disminuyen y aumenta la probabilidad de implementar políticas autoritarias y represivas que no solucionan nada, sino que incrementan el sentimiento de inseguridad. Por ello, no resulta ocioso, sino impostergable, acercarse a los organismos policiales y volver hacia ellos mismos con el fin de indagar, más allá de formalismos o

<sup>6</sup> En Francia y, en general en algunos países de la Europa continental, el fenómeno de la centralización policial es considerado como una barrera que impidió el desarrollo temprano de los estudios sobre la policía (Gleizal, Gatti-Domenach y Journès, 1993).

lugares comunes, cómo es que funcionan, se organizan y se relacionan con la sociedad y el Estado.

En este sentido, es importante tomar distancia de la tradicional posición con respecto a la organización policial que han impedido el desarrollo de la sociología y la ciencia política sobre la policía. La primera —regularmente proveniente de las filas gubernamentales y policiales— que considera que toda investigación a la policía es una acción de espionaje o de sabotaje a la autoridad que representa; la segunda posición — que viene de los grupos de académicos e investigadores— que considera que analizar la policía es una forma de ayudar al poder a instituir procesos de control social más eficaces.

Si bien es cierto en México, aunque en menor medida que otros países Latino Americanos, la policía estuvo orientada

hasta fechas muy recientes a mantener el orden social, esto significaba vigilar y reprimir todo los actos que pudieran considerarse no sólo atentados contra la ley, sino dirigidos contra la propia seguridad del Estado; la policía no sólo tenía la función de combatir el crimen, sino también de realizar funciones de carácter político.

Hasta la fecha esto continúa vigente; sin embargo, las condiciones políticas que México comenzó a vivir a finales de la década de los ochenta —que se han traducido en un ambiente de alternancia en el ámbito municipal y estatal— ha propiciado sino el fin de estas practicas, sí su disminución. La coyuntura en este sentido es favorable. La apertura política puede ser un escenario favorable para impulsar los estudios sobre la policía con el fin de analizar el funcionamiento con un sentido de responsabilidad y compromisos social. 

## *Conclusión*

Los estudios sobre la policía aunque con restricciones, han comenzado a desarrollarse. Es necesario puntualizar que el futuro de la policía depende de la propia decisión de los sectores de la administración pública de abrir las puertas a este tipo de trabajos —sin duda, esto también dependerá del desarrollo político que el país tenga. Sin embargo, también será determinante el interés que los propios investigadores despierten en la administración pública. Pese a todo, el campo de investigación sobre la policía debe explorarse más para encontrar caminos —como el análisis de las noticias periodísticas o estudios de caso específicos en colonias o barrios— para entender la forma como la policía se relaciona con la sociedad. El incremento de los índices delictivos que actualmente vive México, debe ser un factor determinante para acercar la mirada hacia esa estructura que tiene por objetivo la prevención de la delincuencia y que ha demostrado hasta el momento, insuficiente capacidad para enfrentarla y ganarle la batalla.

## Bibliografía

Alfaro Sánchez, Carlos y Nelson Arteaga Botello (1998), *La seguridad pública: prioridad en la agenda nacional* en Examen. No. 107. Septiembre, México.

Arteaga Botello, Nelson (1998 I), *Mujeres policías*, en Topodrilo. No. 51. Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México.

(1999 II), *Policía y sociedad: un desencuentro*, en Ciudades, No. 40, México.

(2000), *El trabajo de las mujeres policía*, en El Cotidiano, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco No.101, mayo-junio, México.

Arteaga Botello, Nelson y Adrián López Rivera (1998 I), *Viaje al anterior de la policía*, en Nexos. No. 244. Abril. México.

(1998 II), *El aprendizaje de un policía*, en Nexos. No. 248. Agosto, México.

Barrera Bassols, Jacinto (1997), *El caso Villavicencio: violencia y poder en el porfiriato*, Alfaguara, México.

Crespo, José Antonio (1997), *Militares y policías: el riesgo de la disolución del Estado*, en José Luis Trueba Lara (coord.) *Jaguares, zorros y chacales: los costos de la militarización policiaca*, Times, México.

Cruz Torrero, Luis (1994), *Seguridad, sociedad y derechos humanos*, Editorial Trillas, México.

Dulong, Renaud (1988), *La police et la application de la loi ; le cas de la réglementation des armes*, en Journès, Claude (coord.) *Police et politique*. Presses Universitaires de Lyon. Lyon, France.

Foucault, Michel (1988), *La verdad y las formas jurídicas*. Editorial Gedisa, México.

(1988 I), *Vigilar y castigar*. Editorial Siglo XXI, México.

Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada A.C. (1998), *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México*, Editorial Océano.

Journès, Claude (1988), *Police et politique*. Presses Universitaires de Lyon. Lyon, France.

Gleizal, J.J., Jacqueline Gatti-Domenach y Claude Journès (1993), *La police: le cas des démocraties occidentales*, PUF.

Loubet del Bayle, Jean-Louis (1988), *Police et société*. Presses de l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse. Centre d'Etudes et de Recherches sur la Police. Toulouse, France.

(1992), *La police; approche socio-politique*. Montchrestien, París, France.

Lozano Armendares, Teresa (1987), *La criminalidad en la ciudad de México 1800-1821*, I.H. UNAM, México.

Martín, Manuel (1992), *Policía, profesión y organización: hacia un modelo integral de la policía en España*, en REIS No. 59. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, España.

Martínez de Murguía, Beatriz (1999), *La policía en México*. Editorial Planeta, México.

(1995), *Corrupción; policía y sociedad*, en El Cotidiano. No. 68. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México.

Nancif, Jorge (1986), *La policía en la historia de la ciudad de México*. Secretaria de Desarrollo Social del Departamento del Distrito Federal, México.

Rico, José María, et al. (1974), *Fonctions et tâches de la police*, en Szabo Denis *Police, culture et société*. Les Presses de l'Université de Montreal. Montreal Canada.

(1985), *Crimen y justicia en América Latina*, Editorial Siglo XXI, México.

Roché, Sebastian (1998), *Sociologie politique de l'insécurité: violences urbaines, inégaités et globalisation*. PUF, París, France.

Ruiz Harrell, Rafael (1998), *Criminalidad y mal gobierno*. Sansores & Aljure. México.

Torrente Diego (1992), *Investigando a la policía*, en REIS, No. 59. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, España.

(1997), *La sociedad policial; poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Universitat de Barcelona—Centro de Investigaciones Sociológicas, Barcelona, España.

Victoria, Felipe (1994), *Estudio de la corrupción policiaca*, EDAMEX, México.

Waller, Irvin (1997), *Prevención del delito: la nueva esperanza de las políticas de urbanismo*, en Elias Carranza (coordinador) *Delito y seguridad de los habitantes*, Siglo XXI—Unión Europea—Naciones Unidas, México.

Wilkinson, William y Enrique Malagón (1998), *Structure, training, and education in policing*, University of Texas at Brownsville, EUA

Yáñez, José (1998), *El conocimiento académico sobre la policía en el campo de las ciencias sociales y penales*, en *El Cotidiano*. No. 90. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México.



## **IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Declaración de Santo Domingo.**

**Boca Chica, Provincia de Santo Domingo, República Dominicana,  
27 y 28 de junio de 2002.**

- Estrategias de profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública en Iberoamérica.
- Foro de Concertación: Iniciativas para la cooperación técnica en materia de reforma de la administración pública en general y de la profesionalización de la función pública en particular.
- Resoluciones.

Los Ministros de Administración Pública y de Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los países iberoamericanos, reunidos los días 27 y 28 de junio de 2002, en Boca Chica, Provincia de Santo Domingo, Republica Dominicana, bajo la iniciativa del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el apoyo del Ministerio de las Administraciones Públicas de España, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y el Secretariado Técnico de la Presidencia de la República Dominicana, coinciden en que:

- Se han constituido en la IV Conferencia Iberoamericana de Administración Pública y Reforma del Estado, a fin de debatir y presentar líneas de orientación y cooperación en materia de «Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública», con el propósito de dotar a los aparatos de gestión de los Estados Iberoamericanos de capacidad para asegurar la consecución de los objetivos de desarrollo sustentable, bienestar y equidad social y gobernabilidad democrática que éstos persiguen.
- Han dado secuencia a las preocupaciones manifestadas en los ámbitos de la Administración Pública y Reforma del Estado en las sucesivas Cumbres de

Jefes de Estado y de Gobierno de Bariloche, Viña del Mar, Isla de Margarita, Oporto, La Habana, Panamá y Lima.

- Obtuvieron consenso en los principios que se enuncian a continuación, acordando que se presentarán en la próxima Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, a realizarse en República Dominicana, en el mes de noviembre del presente año.

### Estrategias de profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública en Iberoamérica

1. El Estado constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales. La mayor parte de los países iberoamericanos enfrenta hoy situaciones críticas que se manifiestan en fuertes desequilibrios y contradicciones entre los objetivos de la gobernabilidad democrática, el desarrollo productivo y la equidad distributiva. En tal medida, el Estado ha perdido parte de su capacidad articuladora y, por lo tanto, ha pasado a ser percibido como principal responsable de la crisis.
2. Las políticas adoptadas por la mayor parte de los países durante la última década y media, han tendido a: i) modificar las reglas de juego que rigen los vínculos entre la sociedad y el Estado; ii) llevar a cabo políticas de descentralización a los gobiernos subnacionales (regiones, estados, provincias, departamentos, municipios, etc.); y iii) correr las fronteras entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, trasladando responsabilidades de gestión pública a empresas privadas y organizaciones privadas; con todo lo cual el rol del Estado ha comenzado a adquirir una dimensión y un sentido totalmente diferentes al pasado.
3. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, la responsabilidad social del Estado pasó a concentrarse en el fortalecimiento y legitimación de la democracia como sistema político y en el incremento de su capacidad institucional para reforzar precisamente la legitimidad de este tipo de régimen. En particular, en la creación de condiciones de estabilidad y previsibilidad bajo las cuales puedan desarrollarse las fuerzas productivas.
4. Desde el punto de vista del desarrollo económico, el Estado no solo debió asumir un papel activo en el acondicionamiento del contexto

para el avance de ese proceso, sino también debió redefinir los contenidos y alcances de su intervención social, reduciendo su rol empresario, empleador y subsidiador de la actividad económica y social.

5. Desde el punto de vista de la equidad distributiva, muchos países de la región redujeron en este plano su carácter benefactor y promotor del bienestar social, con lo cual en muchos casos se crearon condiciones de fuerte desequilibrio en la distribución del excedente económico, ensanchando así la brecha social.

6. La transición de un modelo de organización social estado-céntrico a otro basado en un mayor protagonismo del mercado y la sociedad civil, enfrentó severas limitaciones. Muchas de las reformas de primera generación, orientadas a lograr un menor Estado, consiguieron reducir el aparato estatal a nivel nacional a expensas de un fuerte debilitamiento en su capacidad institucional y un alto grado de inercia en el mantenimiento de sus funciones tradicionales, no llegando a producirse en la práctica los cambios en el papel estatal. Los gobiernos subnacionales, a su vez,

no lograron reforzar sus propias capacidades de gestión, sea por restricciones en los recursos recibidos a partir de la descentralización o por debilidades no resueltas en el plano de la idoneidad de sus aparatos para asumir las nuevas responsabilidades.

7. Ante estas circunstancias, los gobiernos en su mayoría apuntaron a fortalecer el aparato estatal remanente, pasando de un énfasis en menos Estado a una orientación hacia un mejor Estado asumiendo a la vez que el Estado es instrumento indispensable para el desarrollo. Estas nuevas reformas requieren más amplias estrategias y políticas dirigidas a mejorar la profesionalización de la función pública, en el marco de las exigencias planteadas por una nueva filosofía y nuevas tecnologías de gestión pública.

8. La profesionalización de la función pública es, por lo tanto, condición de posibilidad de una mejor gestión estatal. Implica, entre otras cosas, conseguir que el personal al servicio del Estado y la propia organización estatal adquieran una serie de atributos tales como idoneidad, mérito, objetividad, vocación de servicio,

orientación a resultados, honestidad, responsabilidad y adhesión a valores democráticos.

de la función pública demanda hoy, a los países de la región, importantes desafíos.

9. Técnicamente, existen diferentes instrumentos utilizados para implantar o consolidar esos atributos, que permiten regular los distintos momentos del «ciclo vital» atravesado por los funcionarios públicos en su vinculación con el Estado empleador: políticas y procedimientos para el reclutamiento y selección del personal, promoción a posiciones de mayor responsabilidad, evaluación del desempeño, capacitación y desarrollo profesional, sistemas de compensación e incentivación salarial y reglas para administrar la estabilidad en el empleo.
10. Sin embargo, al confrontar los criterios técnicos generalmente admitidos como recomendables o deseables en estas materias, con las realidades de los países ibero-americanos, se advierte una profunda brecha en el grado de vigencia efectiva de esos criterios, sin perjuicio de que se encuentren puntillosamente previstos en marcos normativos formales. Esta brecha en el grado profesionalización
11. El diseño en el sector público de una carrera profesional basada en el mérito, que asegure flexibilidad en el manejo de los recursos humanos pero a la vez cierto grado de estabilidad en cuanto a disponer oportunamente de esos recursos y a ofrecerles ciertas garantías de desarrollo profesional y personal, debe partir de una concepción global y articulada entre los diversos componentes de la carrera, asegurando así su consistencia interna. La implantación de la misma debe mantener sobre todo una debida congruencia entre las exigencias de los puestos de trabajo, la jerarquía de éstos en los escalafones vigentes y los tipos de incentivos salariales ofrecidos en cada tramo de la carrera. El principio del mérito debe ser expandido también a otras modalidades de contratación, así como a los regímenes laborales basados en las prácticas del sector privado.
12. Debe existir también articulación entre los criterios técnicos aplicados en cada aspecto de la carrera funcional, el marco normativo

que formaliza su implantación, las capacidades de los organismos responsables de tal implantación y los soportes de información que facilitan su gestión.

13. El mérito, la transparencia y la flexibilidad deben ser los criterios dominantes en los procesos de reclutamiento y selección, en la promoción lateral y vertical, en la detección de necesidades de capacitación, en la promoción del desarrollo de personal, en la evaluación del desempeño y, crecientemente, en la composición salarial. En particular, la evaluación del desempeño, como política y como aspecto crítico de la gestión de recursos humanos, requiere un mayor desarrollo instrumental, recogiendo las mejores prácticas de la experiencia comparada y experimentando con mecanismos que combinen la evaluación y calificación individual con la evaluación del desempeño de unidades, programas y proyectos.
14. La capacitación y desarrollo profesionales deben orientarse más por las necesidades del Estado, que en una oferta indiscriminada de acciones en la materia, poco sistemática y esporádica. Deben, además, sujetarse a una evaluación de sus impactos sobre una mayor calificación y competencia de las personas al servicio del Estado.
15. Tanto la estructura de remuneraciones (curva salarial) como su composición, deben combinar criterios de compensación de las cualidades o atributos del personal, la jerarquía de los puestos de trabajo ocupados y sus responsabilidades, y el mérito demostrado en la producción de resultados, procurando la retención de los recursos más capaces.
16. La estabilidad en el empleo no debe confundirse con la inamovilidad del servidor público. Deben evitarse tanto la ocupación indefinida de un puesto de trabajo sin evaluación periódica del derecho a la permanencia en el empleo, como la precarización absoluta de la relación laboral.
17. Las políticas y tecnologías orientadas a la profesionalización de la función pública, deben ser complementadas con otras políticas y reformas congruentes con las tendencias que marca el desarrollo de la Nueva Gestión Pública. Entre ellas:

- La reestructuración organizativa, que no debe consistir en un mero cambio de organigramas, sino en una tarea técnica permanente que establezca esquemas racionales de asignación de responsabilidades y una clara delimitación de competencias de cada unidad organizativa.
  - La planificación de recursos humanos, que permita prever las futuras necesidades de personal y sus respectivos perfiles en función de los cambios que está experimentando el rol del Estado, de modo que pueda reducirse la actual deformidad en la conformación de las dotaciones y apuntalar una mejor función de producción estatal.
  - La reingeniería de normas, procesos y trámites administrativos, de modo que se eliminen las trabas y pasos innecesarios en la gestión cotidiana, liberando los canales de información y el flujo de las decisiones, eliminando las redundancias y mejorando la eficiencia, eficacia y la relevancia social de la gestión.
  - El mejoramiento de los sistemas de información y soportes computacionales, para superar el rezago tecnológico en esta materia
- y basar las decisiones estatales en la disponibilidad oportuna y relevante de información para la gestión.
- La transparencia, participación y control ciudadano de la gestión pública, tanto para mejorar los servicios a los usuarios o destinatarios de esa gestión como para fortalecer la calidad del propio proceso democrático.
- 18.** Más allá de estas recomendaciones instrumentales, es preciso tener en cuenta que, por sí mismo, el cambio tecnológico en materia de profesionalización de la función pública y la adopción de las políticas que acaban de proponerse, resultarán insuficientes para asegurar esa mayor profesionalización. En especial, porque si bien la tecnología es, y ha sido históricamente, fuente de cambios culturales profundos, que podrían llegar a sobreponerse a las pautas prevalecientes, es preciso otorgar a la implantación de las reformas técnicas un fuerte sustento y voluntad política reiterada, con un sentido estratégico de mediano y largo plazos, y un abordaje global y articulado de la reforma del Estado, aunque gradual en su instrumentación. Para ello será necesario basar las estrategias en una serie de criterios

- que contemplen precedencias presupuestarias, técnicas, oportunidad política, apoyos coyunturales críticos, efectos demostrativos, capacidad de replicación y otras consideraciones tácticas, así como un apoyo decidido por parte de la sociedad.
19. Debe enfatizarse la necesidad de crear un ambiente y condiciones de trabajo orientados a comprometer a los funcionarios en la realización eficiente de sus funciones.
  20. Como parte de la estrategia política que hay que desarrollar para fortalecer los procesos de reforma del Estado, y en particular la profesionalización de la función pública, se requiere promover la participación ciudadana en la articulación de estos temas en la agenda pública, así como en el seguimiento y control de su ejecución.
  21. En esa estrategia global, se requiere considerar la situación diferencial de las administraciones subnacionales, que han adquirido un papel fundamental como pivote principal de la relación entre Estado y ciudadanía. La especificidad de la reforma en estos niveles también exige soluciones creativas y probablemente experimentales.
  22. La profesionalización de la función pública debe constituir una política de Estado, es decir, un proceso permanente que trascienda la gestión de un gobierno y se extienda a todo lo largo del período requerido para su definitiva institucionalización. Los periódicos cambios políticos y la discontinuidad de los elencos gubernamentales, que impiden construir sobre los avances previos e introducen incertidumbre respecto a la futura dirección de los cambios, representan obstáculos muy serios para su implantación.
  23. Profesionalizar la gestión pública, asumida como política de Estado, exige previsiones presupuestarias que aseguren la disponibilidad de los recursos para atender los aspectos implícitos en la relación Estado-servidor público, y exige recursos altamente calificados para el manejo de los procesos de ingreso, capacitación, promoción, evaluación y administración de una política salarial.
  24. No existen soluciones unívocas para estas transformaciones ni criterios de aplicación universales. Es preciso conocer y aprender de la experiencia comparada sin suponer

de antemano que el éxito de algunas reformas asegurará su trasplante mecánico a otros casos nacionales. La reforma del Estado dirigida hacia dentro de su aparato institucional, indelegable e intransferible pero a la vez imprescindible para una mejor gestión pública, es una planta exótica, que sólo florece en contextos propicios, bajo cuidados intensos y permanentes.

**Foro de concertación:  
Iniciativas para la cooperación  
técnica en materia de reforma de la  
administración pública en general  
y de la profesionalización de la  
función pública en particular.**

La IV Conferencia Ministerial considero pertinente recomendar las siguientes acciones, a fin de promover la cooperación técnica y fortalecer los intercambios de experiencias que posibiliten el avance de los países Iberoamericanos en materia de modernización de la administración pública y profesionalización de la función pública.

1. Recomienda que el CLAD establezca vínculos con la Escuela Iberoamericana de Gobernabilidad y Políticas Públicas (IBERGOB) a efectos de concertar mecanismos

de cooperación interinstitucional que permitan complementar y crear sinergias en los campos de actividad que le son comunes.

2. Recomienda que el CLAD solicite al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), apoyo financiero que le permita establecer un programa permanente de investigación, cooperación técnica y conocimiento de mejores prácticas en materia de profesionalización de la función pública, así como la incorporación formal del CLAD a la Red de Transparencia y Gestión que forma parte del Diálogo de Políticas de dicho organismo.

3. Recomienda que en atención a los óptimos resultados obtenidos en la IV Cumbre de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, las reuniones ministeriales sucesivas se focalicen en el análisis de un solo tema, que debe ser de orden prioritario en la problemática de la gestión pública de los países de Iberoamérica, y que se elabore de forma previa un documento de investigación sobre el tema a ser discutido.

4. Recomienda al CLAD realizar reuniones virtuales de rango ministerial para

discutir e intercambiar experiencias sobre aspectos prioritarios de la problemática de la gestión pública.

5. Sugiere al CLAD la realización de un inventario de necesidades y capacidades de cooperación técnica en materia de reforma del Estado y gestión pública, en los países de Iberoamérica, con el propósito de promover programas de cooperación horizontal en estos campos.

### **Resoluciones**

Los Ministros de Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los países iberoamericanos, reunidos en los días 27 y 28 de junio del 2002, en Boca Chica, Provincia de Santo Domingo, República Dominicana, en la ocasión de la IV Conferencia iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, deciden adoptar las siguientes resoluciones:

1. Expresar el reconocimiento al Gobierno de la República Dominicana, a través de su Secretariado Técnico de la Presidencia y de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) por el apoyo dado a la excelente organización de la Conferencia, por su proverbial hospitalidad, y sus contribuciones al clima de confraternidad Iberoamericana que ha caracterizado a esta reunión.
2. Expresar el reconocimiento y gratitud al Gobierno de España, a través de su Ministerio de Administraciones Públicas, de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), por haber posibilitado los medios materiales que hicieron viable la realización de esta conferencia.
3. Continuar con la realización de encuentros periódicos de los Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, previos a las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, de tal forma que contribuyan a la toma de decisiones y formulación de recomendaciones acordes con las necesidades comunes de las administraciones de la región.

4. Encomendar al CLAD que realice actividades de seguimiento a las tareas e investigaciones que los países de Iberoamérica realizan para fortalecer la gestión pública y la profesionalización de la función pública.
5. Aceptar la invitación del Gobierno de Bolivia para la realización de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.
6. Encomendar a la Secretaría General del CLAD la realización de las acciones de coordinación necesarias con el Gobierno de Bolivia, a los efectos de la organización y ejecución de la V Conferencia Ministerial.
7. Solicitar a la Secretaría Pro-Tempore de la XII Cumbre Iberoamericana que a través de los respectivos canales, someta a consideración de los Jefes de Estado y de Gobierno el contenido de la presente «Declaración de Santo Domingo».



|                      |                                     |
|----------------------|-------------------------------------|
| Argentina            | Da. Mariša Adriana Graham           |
| Bolivia              | D. F. Mario Dominguez               |
| Brasil               | D. Francisco Gaetani                |
| Colombia             | D. Mauricio Zuluaga R               |
| Costa Rica           | D. Danilo Chaverri Soto             |
| Cuba                 | D. Wilfredo López Rodríguez         |
| Chile                | D. Rodrigo González                 |
| España               | D. Jesús Posada                     |
| Guatemala            | D. Jorge Alberto Pérez Marroquín    |
| Honduras             | D. Luis Cosenza Jiménez             |
| <b>México</b>        | <b>D. Francisco Barrio Terrazas</b> |
| Panamá               | D. Norberto Delgado                 |
| Paraguay             | D. Carlos Scorzara                  |
| Portugal             | Da. Suzana Toscano                  |
| Republica Dominicana | D. Rafael Calderón Martínez         |
| Venezuela            | D. Miguel G. Van Der Dijs           |

# Tres Años de Gobierno.

## La acción gubernamental en el Estado de México.

Por:

**José Luis Mora Castro\***

### Seguridad pública y procuración de justicia

- En el combate contra la delincuencia, se instalaron 51 Agencias del Ministerio Público, 11 Subprocuradurías, 4 Delegaciones Regionales y 39 Centros de Justicia
- 7,669 elementos egresaron de los cursos de formación y capacitación profesional de procuración de justicia.
- Se estructuraron 245 consejos coordinadores y 142 comités municipales que involucran a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre seguridad pública
- En 1,713 lotes, se evitó la invasión y se levantaron 14,764 Autos de Formal Prisión.
- En 16,812 operativos se desmembraron 544 bandas delictivas, se aprehendieron a 34 mil 364 personas, detuvieron a 410 secuestradores y rescataron a 181 personas. Se decomiso 36.8 kilogramos de marihuana, 36 kilogramos de cocaína, 580 grapas de cocaína, 850 pastillas psicotrópicas, 322 armas de fuego, 730 vehículos, 125 cargadores, 2,450 cartuchos y 44.2 millones de pesos en dinero y mercancías diversas.
- Se instrumentaron 218,529 operativos en la Zona Metropolitana del Valle de México y 107,904 en el Valle de Toluca, así como en áreas de mayor incidencia delictiva
- En materia de prevención y readaptación social, se concluyó la segunda etapa de la Escuela de Rehabilitación para Menores en el municipio de Zinacantepec, ampliaron la infraestructura penitenciaria de 19 Centros Preventivos y de Readaptación Social y se realizaron 17 Expoferias para promocionar y difundir los artículos fabricados en los talleres de industria penitenciaria, en beneficio de 4,205 internos.
- Integración de 38 Consejos Municipales de lucha contra las drogas y la delincuencia.
- Para prevenir y combatir los delitos ambientales, a través de 353 operativos, en desmembramiento de banda se detuvieron a 1,278 personas, asegurando 316 vehículos, 132 motosierras, desmantelamos 27 aserraderos, 23 más se clausuraron y confiscaron 1 790,548 m3 de producto forestal.
- Se proporcionaron 117,399 servicios en casos de violencia intrafamiliar y 29,687 en casos de violencia sexual.
- Atención de 323,786 llamadas en el servicio gratuito 066, ofreciendo apoyo en seguridad pública, tránsito terrestre, urgencias médicas, bomberos o protección civil.

### Vivienda

- Se beneficiaron a 36,645 personas con la entrega de títulos de propiedad de sus inmuebles.
- Apoyo para la construcción de 153,636 viviendas, para que las familias mexiquenses tengan acceso a una vivienda digna
- Entrega de 14,188 paquetes de materiales y asesoría técnica para la realización de acciones de mejoramiento de vivienda.
- A través del Programa "Mi casa Avanza", se hizo entrega de 6,389 créditos como apoyo social recuperable.
- Entrega de 18,238 escrituras, regularización de 9,073 lotes y evaluación de 19 mil 807 para su promoción y emisión de 107 dictámenes de aprovechamiento de predios para el desarrollo de vivienda.

*\* Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UAEM. Actualmente es subcoordinador de Investigación del IAPEM.*

### Salud

- Se pusieron en operación 52 unidades médicas-móviles para brindar servicios de medicina general, odontología y medicina preventiva en las localidades de difícil acceso y que no cuentan con servicios formales de salud.
- El servicio de urgencias, atendió a 4' 842,910 personas.
- Se otorgaron 57' 573,855 consultas de medicina general y 6'468,610 de especialidad a las personas afectadas por diversos factores de riesgo.
- Construcción de 17 nuevas unidades hospitalaria, entre ellas el Centro Médico ISSEMYM, rehabilitación de 58 hospitales y equipamiento a 72; además, construcción de 47 centros de salud, rehabilitación de 379 y equipamiento de 415.
- Se otorgaron 3' 620,642 consultas para la detección y tratamiento de cáncer cérvico-uterino y mamario.
- Se brindaron 197,820 consultas para tratamiento a las personas afectadas de SIDA o de otras enfermedades de transmisión sexual.
- Información y orientación a 988,736 personas sobre cómo prevenir y controlar el alcoholismo, el tabaquismo y la farmacodependencia.

### Asistencia social

- Mediante 92 proyectos de desarrollo social y comunitario incluidos en el Programa Estatales por Demanda, hubo apoyo a 80,350 personas de 26 municipios.
- Distribución de 3'214,748 despensas con productos básicos, beneficiando mensualmente a 89,575 familias en promedio.
- Diariamente se distribuyen 1'374,723 litros de leche, en beneficio de 1' 604,446 habitantes.
- Ampliamos la infraestructura de las tiendas DICONSA a 872, en beneficio de 1' 586,324 habitantes.
- Mensualmente se otorgan 2,760 toneladas de tortillas, en beneficio de 91,998 familias
- Distribución de 247,924 paquetes para huertos familiares y capacitación a 207,997 familias para la instalación de los mismos.
- Atención a 9,076 niños de la calle, a través del Programa Menor en Situación Extraordinaria.
- Creación de 71 Institutos Municipales de la Mujer.
- Construcción de 105 estancias infantiles y 5 jardines de niños para atender a los hijos de madres trabajadoras.
- Impulso a 4,000 mujeres para que concluyeran sus estudios de primaria, a 10,000 para sus estudios de secundaria y se promovió la alfabetización de 14,666.
- En apoyo a los grupos étnicos, 469 gestiones y acciones como la distribución de despensas, cobertores, juguetes, materiales industrializados y becas, beneficiando a 119,995 personas.

### Protección civil

- Se pusieron en operación las estaciones de bomberos de Tultepec, Santiago Tianguistenco, Tenancingo y Amecameca
- Se fortalecieron los 124 Sistemas Municipales de Protección Civil
- Instalación de 10 centros estratégicos para la atención de fenómenos hidrometeorológicos en los puntos críticos de la entidad.
- Ejecución de 95 planes operativos de emergencias y atención de 2,050 emergencias.
- 280 alertamientos sobre la presencia de inundaciones, incendios, derrames y fugas de sustancias químicas peligrosas.
- Emisión de 463 dictámenes de evaluación de riesgos estructurales de edificios y centros escolares, 289 de establecimiento de nuevas empresas y ampliación de las existentes y 115 de riesgos estructurales derivados de afectaciones por fenómenos geológicos para casa, edificios, iglesias y centros de concentración masiva.
- Sobre el comportamiento del volcán Popocatepetl, emisión de 846 informes sobre la actividad volcánica, se realizaron 88 giras de trabajo a municipios y elaboraron un banco de datos sobre la infraestructura susceptible de riesgo en la zona aledaña al volcán.

#### Educación, deporte y cultura

- Se otorgaron becas a 165,642 estudiantes.
- Entrega de 76,442 anteojos a igual cantidad de escolares con dificultades visuales mediante el Programa "Ver Bien Aprender Mejor".
- Distribución de 63'241,749 libros de texto gratuitos para primaria y secundaria.
- Apoyo a 5,038 escuelas con materiales didácticos en beneficio de 1'082,014 estudiantes de educación preescolar, primaria y secundaria.
- Entrega de 1'008,719 paquetes de útiles escolares a estudiantes de bajos recursos económicos de zonas rurales y urbanas marginadas.
- Operación de 5 Centros de Educación Media Superior a Distancia, además de un plantel del COBAEM, 8 módulos de extensión de preparatorias oficiales y 2 módulos de extensión de Centros de Bachillerato Tecnológico.
- Se cuenta con 14 Tecnológicos de Estudios Superiores, 5 Universidades Tecnológicas y la Universidad Estatal del Valle de Ecatepec.
- Incremento al número de población alfabetizada 11,331 adultos más.
- Se efectuaron 304 eventos culturales, entre los que destacan las festividades artístico-culturales, el Programa "Acércate un miércoles a la cultura", el programa dominical "Acércate" en el Centro Cultural Mexiquense, ediciones de libros, publicación de revistas y becas otorgadas por el Fondo para la Cultura y las Artes del Estado de México y el Tianguis de Arte.
- En apoyo al deporte, promoción de 2,161 eventos y a través del IMCIFIDE organización de 338 competencias deportivas.
- En apoyo a los deportistas, atención a 11,526 alumnos en las 31 escuelas del deporte, apoyo a 8,224 deportistas de alto rendimiento en diversas actividades y entrega de 1,622 becas y 1,581 estímulos económicos.
- Ampliación de la infraestructura deportiva, con la construcción de 14 espacios deportivos y rehabilitación de 9 más.

#### Obra pública

- Construcción y rehabilitación de 292,897 m2 de vialidad urbanas.
- Se pavimentaron 950,765 m2 de calles, en beneficio de más de 208,500 habitantes.
- Atención de 8,372 kilómetros de carretera con trabajos de bacheo, limpieza y señalamientos.
- Construcción de 9,118 m2 de banquetas y guarniciones, en beneficio de 10,600 habitantes.
- En cuenta a edificaciones urbanas, se construyeron, ampliaron y rehabilitaron 232,869 m2.

#### Electricidad

- Con este servicio, se beneficiaron a 25,335 familias ubicadas en 244 colonias populares y en 245 comunidades rurales de 85 municipios.
- Inversión de 162'231,947 pesos en infraestructura eléctrica.
- Se efectuaron 728 asesorías de orientación para reducir el consumo de energía eléctrica en instalaciones de alumbrado público.
- Instalación de 5,886 nuevas luminarias de alumbrado público y rehabilitación de 364.

#### Agua potable

- Construcción de 91 sistemas de agua y rehabilitamos 7 más
- Desinfectación de 1,993 sistemas de agua potable.
- Se proporcionaron 95,993 metros de tubería para obras de agua potable y drenaje a 59 comunidades de la entidad.
- Se trabajo en la perforación de 19 pozos en beneficio de 110,735 habitantes.

## Desarrollo económico

- Como resultado de la política de promoción nacional e internacional, a través de los sectores productivos de la entidad se han generado 171,969 nuevos empleos.
- Se registraron 6,593 nuevos patrones en el Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Para fomentar las inversiones en la micro y pequeña empresas se diseñó y opera el Sistema de Apertura Express, que autoriza el inicio de nuevos negocios en sólo 8 horas.
- A través del Centro de Atención Empresarial, se captaron 404 nuevos proyectos de inversión.
- Se concretaron 163 proyectos de inversión extranjera directa por 2,618' 000,000 de dólares.
- Se cuenta con 1,311 empresas en el Registro Empresarial Mexiquense y 29,956 en el Padrón de la Micro y Pequeña Empresas.
- Se obtuvieron inversiones por 94,503'000,000 de pesos en los sectores industrial, comercial de servicios y de infraestructura.
- Otorgamiento de 471 créditos a 2,507 microempresarios para fomentar y fortalecer el autoempleo.
- Celebración de 863 convenios de participación con establecimientos comerciales y de servicios para afiliarlos al Programa de Protección al Salario.
- A través del Servicio Estatal de Empleo se colocaron a 168,692 personas.
- Impartición de 6,244 cursos de capacitación, en beneficio de 133,527 trabajadores desempleados, ejerciendo un monto de 353'282,540 pesos.
- En beneficio de 21,283 comerciantes, impartimos 1,329 cursos integrales con temas de administración básica, toma de decisiones, contabilidad, compras, manejo de inventarios y mercadotecnia.
- Apoyo a más de 24,000 productores en la adquisición de 12,407.966 toneladas de híbridos y variedades mejoradas de maíz, frijol, trigo, cebada, arroz y triticale, utilizadas en 245 mil 280 hectáreas.
- Beneficio a 105,000 productores, subsidiando la adquisición de 455,187 toneladas de fertilizantes y 88,279 litros de herbicidas.
- Fomento al establecimiento de 19,021 hectáreas de tierras de pastoreo.
- Construcción de 39 módulos de invernaderos en apoyo a la horticultura.
- Construcción y rehabilitación de 23 hectáreas de invernaderos en apoyo a la horticultura ornamental y 65 módulos florícolas de invernaderos y a cielo abierto.
- En apoyo a la comercialización de las artesanías, se promovió su venta por un monto de 9'500,000 pesos, en beneficio de 4,091 familias.
- Revestimiento y entubado de 3,197 kilómetros de canales de riego, en apoyo a la infraestructura hidroagrícola.
- Construimos y rehabilitación de 1,553 bordos y 1,530 ollas de agua.
- Otorgamiento de 726 créditos por su monto de 6'500,000 pesos a 671 artesanos de nuestra entidad.
- Subsidio en la adquisición de paquetes de especies menores en beneficio de 187,421 familias.
- Benefició a más de 25,337 productores en el combate a la fiebre porcina clásica con la aplicación de 581,914 vacunas para la rabia parálitica bovina y contra la varroasis.
- Distribución de 13,124 abejas reina, en el fomento a la producción apícola.
- En la entidad se cuenta con más de 58,000 contratos colectivos de trabajo y en los últimos años no tenemos ninguna huelga.
- Se efectuaron 73 Ferias Regionales de Empleo.
- Otorgamiento de 4,830 becas para hijos de trabajadores sindicalizados.
- Se otorgaron 1,216 créditos a través de el Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos en el Estado de México, con lo cual se generaron mil 463 empleos.
- Apoyo a 37,422 proyectos productivos.
- Apoyo al desarrollo de 5,231 proyectos agropecuarios integrales.
- Se fomento la comercialización de 562,202 toneladas de productos agrícolas, pecuarios y agroindustriales.
- Entrega de 4,287 molinos de nixtamal y 3,875 estufas, en apoyo a las familias rurales, además, apoyo a la adquisición de 415 equipos lecheros.
- Distribución de 59'826,917 crías y 511 equipos acuícolas e instalación del Centro Inteligente de Soluciones para la Acuicultura.
- Fomento a la producción forestal con el aprovechamiento de 1'100,505 m3.
- Promoción de 4,173 hectáreas para el establecimiento de plantaciones forestales comerciales.
- Se beneficiaron a 500 mil habitantes, destinando 376,000 pesos para la práctica del ecoturismo en el Corredor Ecoturístico y de Aventura Valle de Bravo.
- También entregamos este tipo de obras en el Parador Ecoturístico, ejido de San Mateo Almomoloca, en Temascaltepec.

### Ecología

- Se aprobó el Programa para Mejorar la Calidad del Aire de la Zona Metropolitana 2002-2010 (PROAIREIII), Con dicho programa se protege la salud de más de 19'000,000 de personas que se concentran en el Valle de México.
- Creación del Centro Interinstitucional de Estudios Ambientales para mejorar la acreditación y certificación de los prestadores de servicios ambientales.
- Para proponer la cultura por el medio ambiente, se realizamos 5 ferias ambientales regionales, una metropolitana y una estatal.
- Reforestación de 31,387 hectáreas, mediante la plantación de 54'347,345 árboles.
- Se combatieron 4,161 incendios forestales.

### Modernización administrativa

- Atención a 29,382 personas con el Programa una Oficialía Cerca de Ti, a través de la unidad móvil.
- Mediante el portal electrónico del gobierno del estado se ofrecen 980 servicios y la realización de 138 trámites.
- A través del sistema Legistel se brindaron 5,123 asesorías.
- Con el servicio Avanzatel, el gobierno ofrece información vía telefónica referente a servicios estatales, federales y municipales, y de consulta al directorio de los servidores públicos.
- Por medio de las 18 terminales de información en línea, instaladas en diversos edificios gubernamentales y centros comerciales, se facilitó la realización de 133,545 consultas a los servicios que ofrece el gobierno estatal.

**Fuente:** Tercer Informe de Gobierno, Síntesis de Logros Tres Años de Gobierno, [www.edomexico.gob.mx/portalgem/3informe/3/logros.htm](http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/3informe/3/logros.htm)

## Comportamiento del P.I.B., el empleo y las inversiones en el Estado de México

Datos a Enero de 2003

| CONCEPTO   | 1999      | 2001      | 2000      | 2002                     | PERIODO DE<br>GOBIERNO A.M.R. |
|--|-----------|-----------|-----------|--------------------------|-------------------------------|
| <b>Tasa de crecimiento del P.I.B.(var.% anual)</b>                                     |           |           |           |                          | (promedio)                    |
| Nacional   | 3.6       | -0.3      | 6.6       | 1.1                      | 2.8                           |
| Estatad  | 3.7       | 0.3       | 8.2       | 1.2                      | 3.4                           |
| Nuevos Empleos (asegurados IMSS)   | 105,782   | 20,402    | 91,016    | 52,795<br>(al 13/Dic)    | 198,146                       |
| Asegurados Permanentes en el IMSS  | 1,202,933 | 1,314,351 | 1,293,949 | 1,367,146<br>(al 13/Dic) | ----                          |
| <b>Tasa de desempleo abierto (% de la PEA)</b>   |           |           |           | (Ene-Nov)                | (promedio)                    |
| Nacional   | 2.5       | 2.4       | 2.0       | 2.7                      | 2.4                           |
| Valle de Toluca  | 3.0       | 3.2       | 2.4       | 3.4                      | 3.0                           |
| Valle de México  | 3.1       | 2.9       | 2.7       | 3.0                      | 2.9                           |
| <b>Trabajadores con ingresos inferiores a 1 salario mínimo (% población ocupada)</b>   |           |           |           | (Ene-Oct)                | (promedio)                    |
| Nacional   | 8.4       | 7.5       | 8.2       | 5.9                      | 7.5                           |
| Valle de Toluca  | 9.2       | 8.9       | 9.0       | 7.4                      | 8.6                           |
| Valle de México  | 9.0       | 7.7       | 9.3       | 5.7                      | 7.9                           |
| <b>Trabajadores con ingresos superiores a 5 salarios mínimos (% población ocupada)</b> |           |           |           | (Ene-Nov)                | (promedio)                    |
| Nacional   | 13.9      | 15.3      | 15.0      | 15.9                     | 15.0                          |
| Valle de Toluca  | 13.5      | 16.9      | 16.2      | 16.6                     | 15.8                          |
| Valle de México  | 11.3      | 12.9      | 12.7      | 13.6                     | 12.6                          |

**FUENTE:** SEDECO, Coordinación de Estudios y Proyectos Especiales. 2002, con datos de INEGI, IMSS y SIREM.

Fecha de elaboración: 6/enero/2003

1. Los principales resultados en materia de desarrollo económico en el 2002, fueron los siguientes:
  - Crecimiento del P.I.B. de 1.2%; generación de 52,795 empleos; registro de 1,054 nuevos patrones en el IMSS y captación de 38,765 millones de pesos de inversión productiva total.

- El crecimiento económico ha impactado positivamente en el mejoramiento del nivel de vida de la población: en el mes de septiembre de 1999, 10% de la población ocupada ganaba menos de 1 salario mínimo y 11.3% percibía más de 5 salarios mínimos; al cierre del 2002, dichos porcentajes se ubicaban en 6.2% y 15%, respectivamente.
- Los salarios promedio base de cotización al IMSS desde septiembre de 1999 hasta noviembre de 2002, aumentaron 38.7%, mientras que la tasa de inflación subió, en el mismo período, 22.7%.
- La SEDECO obtuvo la recertificación ISO 9001, sin ningún tipo de observaciones, en el mes de noviembre, otorgada por la empresa LGAI México.
- El Centro de Atención Empresarial captó 412 nuevos proyectos de inversión por 11,852 millones de pesos que implican 49,318 empleos potenciales.
- Fueron instalados 8 Centros Municipales de Atención Empresarial en Atlacomulco, Cuautitlán, Tultitlán, Atizapán de Zaragoza, Naucalpan, Tlalnepantla, Toluca y Metepec.
- Fueron impulsados 14 proyectos de integración regional para la micro y pequeña empresa para beneficio de 1,544 empresas en los sectores de calzado, confección, derivados lácteos, pirotecnia, nopal, miel, muebles y acuacultura.
- Conjuntamente con 22 universidades y 13 cámaras empresariales, se instrumentó el Programa de Consultoría Especializada para la Micro y Pequeña Empresa en beneficio de 1,000 empresas de 51 municipios mexiquenses.
- Producto de los 5 viajes oficiales de promoción al extranjero del Gobernador Arturo Montiel, fueron captados 1,316 millones de dólares por concepto de inversión extranjera directa, concretados 80 proyectos y 7,677 empleos generados.
- FIDEPAR construyó el equipamiento del parque industrial Cerrillo II en Lerma, el centro de capacitación en el parque Ixtlahuaca y el equipamiento del parque industrial Jilotepec. Adicionalmente, con la participación de los municipios y el sector privado, inició la pavimentación de la calle Miguel Allende en Tultitlán y de la Av. Industria Automotriz en la Zona Industrial Toluca.\*

**\* Fuente:**  
*Comportamiento del P.I.B., el empleo y las inversiones en el Estado de México, Indicadores económicos. www.edomexico.gob.mx*



# Servicios Públicos Municipales

de José Mejía Lira.

Por:  
**Mónica Iglesias\***



La obra representa un clásico en el estudio de este tema. En la presente edición el autor respetó el contenido original para explicar las concepciones teóricas, explicativas y justificativas de la prestación de los servicios públicos y del papel gubernamental; además incluye los elementos jurídicos, el contexto de su desarrollo y las principales características y rasgos, incorporando como algo novedoso un caso interesante sobre la privatización

del agua en el municipio de Aguascalientes, mostrando las aristas técnicas, sociales y políticas de éste hecho.

## Contexto de actuación de la administración municipal.

Se parte del señalamiento de que la administración municipal es el nivel más concreto de gobierno y donde se presenta una mayor cercanía entre ciudadanía y cuerpo administrativo público, pero éste no puede aislarse de la realidad global del país y de las políticas emanadas de una instancia federal, incluso

*\* Es licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UAEM. Actualmente Coordinadora de Investigación del IAPEM.*

→ Mejía Lira José. Servicios Públicos Municipales. Ed. UAEM-IAPEM, Toluca, México, 2002, 171pp.

estatal. Por ello, el proceso modernizador del municipio se encuentra inmerso en la nueva concepción del Estado, en el cual se exige garantizar diversos servicios a la población sin afectar equilibrios macroeconómicos.

Para este entendido, se analizan una serie de factores o desequilibrios en el ámbito municipal, resaltando aspectos como: la limitada participación de los municipios en el desarrollo rural, donde el uso y acceso a la tierra ha sido considerados como un asunto de litigio judicial y de competencia de tribunales, quedando el municipio sin injerencia, a pesar de que la especulación con ejidos y con tierras laborales destinadas al uso urbano, se han constituido en una de las principales causas de conflicto en los municipios, sin que estos tengan una real capacidad para enfrentarlo con éxito, debido a la falta de instrumentos para ello.

Un segundo desequilibrio proviene de la heterogeneidad estructural y la composición del mercado de trabajo, donde predominan los trabajadores no asalariados, y en este caso, la posición de los gobiernos sobre el ambulante no ha logrado ser efectiva del todo.

Un tercer tipo es la brecha entre oferta y demanda de la vivienda y de servicios

urbanos, ligada a los asentamientos irregulares, invasión de tierras y demanda de servicios en espacios geográficos no adecuados, que aunado a los limitantes de acceso a servicios en las ciudades, ha provocado una crisis en la oferta de servicios en relación a la demanda de los grupos sociales imposibilitados para cubrir, al menos, los costos de operación.

Por otra parte existe un manejo y manipuleo respecto a las demandas y necesidades de los grupos sociales; aparecen liderazgos no siempre auténticos, pugnas por espacios y recursos y movilizaciones de apoyo o demanda y en ocasiones los sectores de mayor marginación son quienes no reciben los apoyos o no tiene capacidad de expresar sus demandas.

Esta situación, aunada a las limitantes tradicionales de los gobiernos municipales, de escasez de recursos y la pobreza de sus economías y finanzas, presentan un escenario en donde el desarrollo de servicios públicos adecuados y suficientes, resulta un reto rara vez satisfecho. Las autoridades municipales han reconocido la necesidad de la intervención de otros agentes para solventar las necesidades básicas de la población, dejando a un lado el pretendido manejo de un municipio autónomo.

### Los servicios públicos municipales.

Se analizan distintas conceptualizaciones- jurídica, económica y publiadministrativa-; destacando en ésta que los servicios públicos son el medio que el Estado utiliza en la sociedad para la atención de las demandas. Los servicios públicos son una actividad continua, general y extensiva a todo usuario, y constituyen la parte visible del gobierno.

El autor, explica posteriormente las características de los servicios públicos, destacando que:

- Constituyen una actividad técnica de la administración pública.
- Pueden ser realizados en forma directa o indirecta.
- Son permanentes, generales, regulares y continuos.
- Carecen de propósito de lucro.
- Su régimen especial lo rige el derecho público.
- Satisfacen necesidades colectivas.
- Son consecuencia de la vida comunitaria.

- Se prestan dentro de un circunscripción geográfica determinada.
- Se basan en normas específicas elaboradas por el sector.
- Requieren la participación comunitaria, en tanto que son los beneficiarios inmediatos.

De igual forma, se enuncian los principios generales que en la prestación de todo servicio público se deben contemplar: generalidad, igualdad, continuidad, legalidad, obligatoriedad, equidad, adaptación, adecuación y administración. Cada uno representa valores de actuación que deben de perseguirse y respetarse cuando se está trabajando en un gobierno municipal.

Posteriormente, con una lógica académica, se enuncian las bases para la prestación de los servicios públicos, definiendo su marco de actuación dentro de la normatividad específica de cada caso. El federal, a través del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece los servicios públicos que debe atender el municipio. Las constituciones locales que ratifican la capacidad de los ayuntamientos para instrumentar y

aplicar las leyes estatales en el ámbito territorial de su municipio. Las leyes orgánicas que especifican las normas de las constituciones locales en el ámbito municipal, definen un ámbito específico para autorizar la prestación de los servicios públicos.

En el ámbito municipal, los bandos de policía y buen gobierno contemplan en general, la existencia de un capítulo o sección relativa a los servicios públicos, y de acuerdo a la complejidad de la administración municipal, los ayuntamientos expiden reglamentos para la prestación de estos, identificando el órgano responsable de la operación, su forma de prestación, las condiciones mediante como puede llevarse a cabo, las obligaciones y derechos de los usuarios, las formas de financiamiento y las sanciones e infracciones derivadas de incumplimiento.

### **Modalidades de prestación de los servicios públicos.**

La obra distingue las principales formas en que el ayuntamiento ha de cubrir dichos servicios, destacando los siguientes:

*Directa:* el ayuntamiento se responsabiliza en forma absoluta de todo el proceso de prestación del servicio; es decir, el control de producción, distribución, operación, recuperación de costos, financiamiento, entre otros.

*Concesión:* el ayuntamiento cede a una persona física o moral, la prestación o el manejo, total o parcial, de la prestación del servicios, mediante el establecimiento de un contrato, la idea es permitir a los particulares obtener ganancias por la prestación del servicio y el ayuntamiento libera una carga administrativa y financiera.

*Convenio:* es el realizado entre el ayuntamiento y el gobierno estatal como instrumento de carácter administrativo que posibilita la coordinación de esfuerzos y recursos entre ambos, con el propósito de trasladar total o parcialmente la prestación de algún servicio.

*Organismo descentralizado:* a través del establecimiento de un órgano administrativo se transfiere la prestación de un servicio hacia esa unidad para disvincularlo del resto de la administración municipal, aunque el órgano carece de autonomía jurídica y financiera respecto al ayuntamiento.

*Empresa paramunicipal:* cuenta con participación de capital de agentes privados, sociales y del ayuntamiento mismo.

*Fideicomiso:* Es colocar un monto determinado de recursos financieros en una institución financiera, la que se encarga de administrarlos, los cuales se destinan a la prestación de un determinado servicio.

*Asociación:* Es un modo de coordinación entre dos o más ayuntamientos para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y coordinar recursos en la prestación de un servicio.

*Colaboración:* Significa que la comunidad y el ayuntamiento en coordinación estrecha, contribuyen para el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público.

*Prestación mixta:* se combinan los esquemas antes mencionados, pudiendo existir concesión, colaboración, convenio, prestación directa, en una varias de las etapas del servicio.

## **Situación de los servicios públicos municipales.**

El autor expone una serie de problemas comunes en el servicio público de la mayor parte de los municipios mexicanos, clasificándolos en: de cobertura, de financiamiento y de tipo administrativo.

Identifica de manera general como principales problemas de los servicios municipales:

- Una cobertura insuficiente que excluye a una parte importante de la población. En muchas ocasiones los grupos marginados o con mayores carencias son excluidos.
- Calidad deficiente de los servicios, con el consecuente impacto directo en la calidad de vida.
- Problemas en el manejo de los servicios por falta de recursos aunado a falta de políticas y mecanismos capaces de eficientar el manejo y operación de los mismos.
- Problemas de tarifación y políticas financieras adecuadas, que permitan lograr un equilibrio o, incluso un superávit financiero en alguno o todos los servicios.

- Además del problema de claridad y exactitud en el manejo de los costos implicados en el servicio.
- Impactos ambientales importantes, sin existir aun una política municipal adecuada y en algunos casos con la posibilidad de generar efectos irreversibles en los ecosistemas.
- Ausencia de manejo integral de los servicios, a través de un plan maestro urbano, que facilite una política integral capaz de permitir la programación de todos y cada uno de los servicios.

#### **Tarifación y financiamiento.**

Existen diversas fuentes de financiamiento propias que necesitan ser reforzadas, modernizadas y ampliadas, dentro de estas la tarifación de los servicios prestados en forma directa, mediante organismos descentralizados o empresas paramunicipales, requiere ser actualizada; para ello la obra presenta datos de 76 ejemplos de cobro de tarifas del servicio de agua en distintos municipios del país, destacando a manera de conclusión que, las políticas establecidas para su cobro son dispares y muy raquíticas; considerando que una tarifa normal debe ser de 70 centavos de

dólar por metro cúbico, siendo muy pocos municipios que están en ese nivel.

Pero el problema de las tarifas se presenta en la mayor parte de los servicios pues no se cuenta con una claridad respecto a los costos implicados en la generación de infraestructura, operación y mantenimiento de los mismos., lo cual dificulta una determinación adecuada de las tarifas. Si bien se acepta la necesidad de prestar algunos servicios sin la recuperación de los costos para ciertos grupos de la población, el subsidio debe estar claro.

Para ello se reconoce la necesidad de estudiar este tema, al ser parte de un problema que guarda contenidos de subsidiaridad social pero también el de una solución al desarrollo e incremento de la cobertura y calidad de los servicios mediante procesos de autofinanciamiento.

#### **Procesos de actuación en la administración municipal**

La gestión pública consiste en conseguir que se realicen las cosas por medio de otras organizaciones. Sin embargo , en la mayoría parte de los municipios se asume, por muchos de los funcionarios de la burocracia y de los políticos al frente

del ayuntamiento, la postura de ser los responsables no sólo en la orientación sino incluso en la acción.

Al respecto, se tiene una preferencia por la aplicación de los estilos administrativos jerárquicos y centralizados, poco flexibles y no necesariamente adaptados a los cambios y variadas situaciones que se les presentan. Dicho centralismo se refuerza respecto de los asuntos financieros.

Para modificar esta inercia, el libro propone transitar de modelos mecánicos, autolimitados y con preferencia a la obtención de recursos externos, a un sistema de actuación flexible, con tecnologías abiertas y propensión a enfrentar los problemas con soluciones más propias, donde la creatividad sea partícipe de la misma.

### **Propuestas para el mejoramiento de los servicios públicos municipales.**

Ubicar como centro del problema al ciudadano y su entorno, significa que la tarea fundamental de la administración municipal será revalorar al ciudadano, esto implica lograr una confianza en los procesos y entre las autoridades municipales, capaz de generar una participación política, económica y

social. Lo que implica mecanismos de vinculación y diálogo entre ciudadanía y gobierno, pero sin una propensión a la manipulación, como en ocasiones suele pasar.

Otra sugerencia se relaciona con el incremento de los recursos propios, relativo al fortalecimiento económico y financiero, estableciendo trabajar en dos líneas. Primero, concertar con las legislaturas locales el otorgamiento de mayores porcentajes de fondo general municipal y la obtención de mayores recursos por medio de diversos apoyos de los ámbitos de gobierno. En segundo lugar, incrementar sus ingresos propios a partir de varios aspectos: Actualización de las bases gravables de los impuestos primordialmente del predial; actualización de sus tarifas; Cobro real de los derechos, impuestos y aprovechamiento.; mejoras en la operación y manejo de servicios en miras de disminuir costos, sin afectar lo fundamental, y; prever servicios por diferentes modalidades, entre ellas la privatización y participación ciudadana.

Otra propuesta refiere al desarrollo de los servicios, siempre y cuando se considere su manejo a través de principios ecológicos orientados hacia los habitantes del municipio, contemplando además, los

niveles de cobertura de eficiencia en los propósitos y objetivos, de eficiencia en la actuación y manejo de los recursos y de la calidad en los servicios y satisfactores ofrecidos a la sociedad. Estimando también indicadores como: cobertura, eficiencia, eficacia y calidad.

Una consideración adicional que propone el autor, es el estilo administrativo, esto quiere decir, que el núcleo de actuación de los funcionarios municipales: diálogo y negociación entre los diferentes grupos que conforman el espacio municipal, es elemento fundamental para su éxito.

Se requiere una actuación ubicada en procesos de cambio e innovación, donde los funcionarios establezcan procesos flexibles de actuación, formas de interlocución novedosas, manejos de grupos a través de suma de esfuerzos, negociación y transparencias en las acciones. Una de las características del mundo municipal, es que cada día habrá más cambios, por lo cual debe actuarse con “tecnologías abiertas”.

Considerando además que, una nueva forma de éxito organizacional está basado en las tres “i”: inteligencia, información e ideas. Un municipio debe preocuparse

por contar con mayor inteligencia, mayor información significativa- lo cual implica centrarse en lo esencial, y sobre todo desarrollar nuevas ideas con base a ello.

Como punto nodal de las propuestas se enuncia la necesidad de la participación ciudadana; entendiendo la participación como el encuentro entre instituciones representativas, partidos políticos, cuerpos administrativos, movimientos y organizaciones sociales. Todos ellos con una convergencia de actuación en un punto o zona determinados.

La premisa es considerar a la comunidad como elemento sustantivo, responsable de su desarrollo y con necesidades de apoyo de diversos tipos. Por lo tanto las localidades deben aprovechar los recursos de distintos agentes entre ellos los del Estado. El principio de participación propuesto se basa en la enorme posibilidad de la armonización, definiéndose en términos de cooperación y consenso, más que en el conflicto y la confrontación. Mediante estrategias basadas en órganos consultivos, procedimientos de consulta, procesos de concertación y mecanismos de negociación pueden favorecerse ampliamente niveles de bienestar social en las comunidades.

Finalmente, se considera que uno de los mayores retos en el mejoramiento de los servicios públicos municipales, es el uso de nuevas tecnologías y el desarrollo de los mismos.

El último capítulo del libro expone a manera de caso de análisis la concesión de servicio público del agua potable en la ciudad de Aguascalientes, del cual se pueden rescatar las siguientes experiencias:

Que existieron dos condiciones necesarias que dieron origen a la concesión y garantizaron su continuidad. Éstas fueron el auge económico y la estabilidad política, por lo tanto la concesión no necesariamente funciona como una forma de prestación de servicios en tiempos de crisis económica, sino de bonanza.

Concesionar el agua obedeció más a problemas de tipo técnico y financiero, producto de la excesiva concentración de población y actividades productivas en el municipio.

El ayuntamiento se guardo en todo momento el derecho de suspender a su juicio, la concesión. Es decir, se convirtió en juez y parte en el diseño de la concesión, por lo cual estuvo en posibilidad de recurrir arbitrariamente a la figura de rescate de la concesión ,

cuando esta no había incurrido en ninguna falta , es decir, no se dieron condiciones de igualdad entre la concesionaria y el municipio.

La crisis de finales de 1994 constituyó un parteaguas en la viabilidad de la concesión, pues la empresa concesionaria aumento el sistema tarifario para darle viabilidad al servicio.

En 1995 al ganar la presidencia municipal el PAN, comienza una serie de problemas entre la administración panista y la empresa concesionaria, y entonces una situación de índole social, técnico y financiero se volvió un problema político.

El presidente municipal, Reyes Velázquez, desde su campaña electoral, toma la decisión de rescatar el servicio de agua potable, atendiendo a fines políticos y de propaganda, sin que la empresa se hubiera declarado en quiebra o hubiera incurrido en falta grave.

Debido a la politización de la concesión, el gobierno del Estado toma parte en el conflicto, el cual se resolvió cuando todos los involucrados, la empresa concesionaria, el municipio, el Estado y CNA, se vieron obligados a aportar cantidades de dinero importantes a fin

de garantizar la continuidad del servicio concesionado.

Estas aportaciones constituyeron una gran contradicción de los fines perseguidos por la concesión, uno de ellos, evitar los subsidios indiscriminados. A pesar de que se concesionó el servicio, los recursos económicos provenientes del sector público no dejaron de ser inyectados, únicamente cambiaron su denominación a “aportaciones”.

Como conclusión a esta experiencia el autor reflexiona en el sentido de que la concesión de servicios públicos ha

tendido a verse como la panacea en la resolución de los problemas propios de la prestación. Por tal motivo, dichas experiencias se han visto enfrentadas a situaciones inesperadas, además de que no han sabido adaptarse a las condiciones políticas, económicas y sociales de nuestro país, por lo que su viabilidad esta en entre dicho.





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 2001-2004, 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 deberá 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

**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.

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,**

6.-La carátula debe incluir, en la parte superior, el título correcto del ensayo, el que no excederá de dos renglones, así como el nombre completo del autor o autores, y en la parte inferior, en *nota al pie de página*, datos de identificación relevantes como: si son asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; cargo actual; actividad profesional; último(s) grado(s)

académico(s); obras publicadas, y las actividades académicas y profesionales más relevantes.

7.-Las referencias que se utilicen en el texto, serán estrictamente las necesarias e irán como notas, al pie de la página, como se ejemplifica a continuación:

( ) Guerrero Orozco, Omar. (Preparación y Estudio introductorio). **Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi.** Toluca, México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1996. p. LVI.

8.-Las referencias generales o bibliografía no excederán de 20 y se incluirán al final del trabajo, conteniendo los elementos básicos de identificación de una publicación, como enseguida se muestra:

Chanes Nieto, José. **La Obra de Luis de la Rosa.** Toluca, México. Ed. IAPEM. 2000. 461 pp. (Colección *La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos*)

Braibant, Guy. "*Reflexiones actuales sobre Administración Pública*", en **Revista del Instituto de Administración Pública del Estado**

**de México.** Número 16. Octubre-diciembre. 1992. Toluca, México. IAPEM. pp. 87-101.

9.- Los términos técnicos o conceptos que aparezcan en el texto deberán definirse con claridad en la primera mención, al igual que las abreviaturas. La inclusión de cuadros, gráficas o tablas se realizará sólo en caso de que faciliten la comprensión del texto y se citarán las fuentes originales que sirvieron de base para su elaboración.

10.- Los trabajos se acompañarán de un resumen curricular de los autores.

11.-**El Comité Editorial del IAPEM** verificará que se cumplan los puntos establecidos en estos *Criterios*; dictaminará qué trabajos serán publicados, y podrá exigir a los autores de los mismos, si así lo requiere el caso, que atiendan sus recomendaciones y observaciones. Asimismo, el IAPEM podrá hacer corrección de estilo y adecuaciones editoriales.

12.-El Instituto entregará al autor o autores de cada uno de los ensayos, un total de 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.

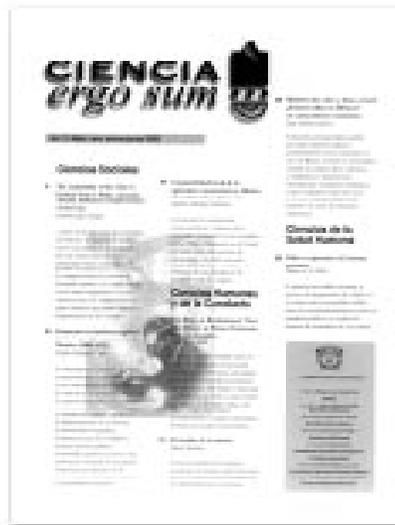
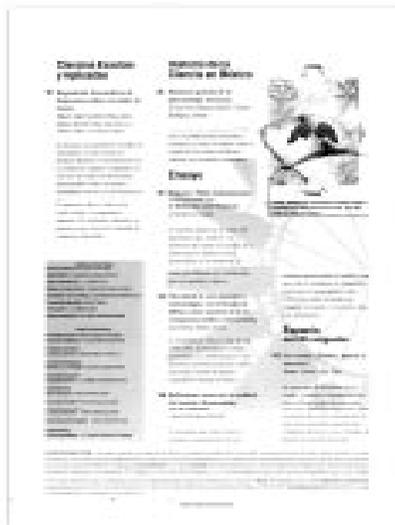
(Nota. **Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM**)



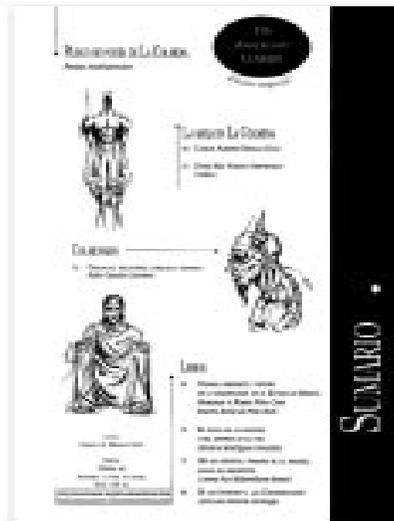
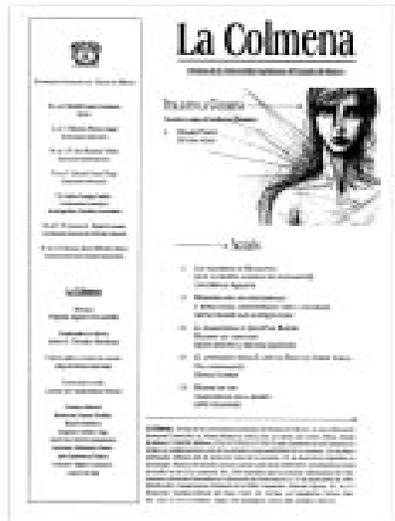
Mayores informes:

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.  
www.iapem.org.mx

Coordinación de Investigación  
Paseo Matlazincas 2008,  
Barrio La Teresona,  
Toluca, México.  
Tels.: (01 722) 167 10 03, 167 10 05 y  
167 10 06.  
e-mail: instituto@iapem.org.mx  
investigacion@iapem.org.mx  
galbarrancruz@iapem.org.mx



[ergo\\_sum@coatepec.uaemex.mx](mailto:ergo_sum@coatepec.uaemex.mx)



lacolmena@mail.uaemex.mx



**i n d i c e**

**PLUMAS Y LETRAS**

Introducción  
del Instituto

**EXPEDIENTE ELECTORAL**

El expediente electoral en el  
proceso electoral en México  
del Instituto

**AGENDA POLÍTICA ELECTORAL**

El proceso electoral en México  
del Instituto

El proceso electoral en México  
del Instituto

**TEXTOS**

Resumen

Agenda electoral en México  
del Instituto

Resumen

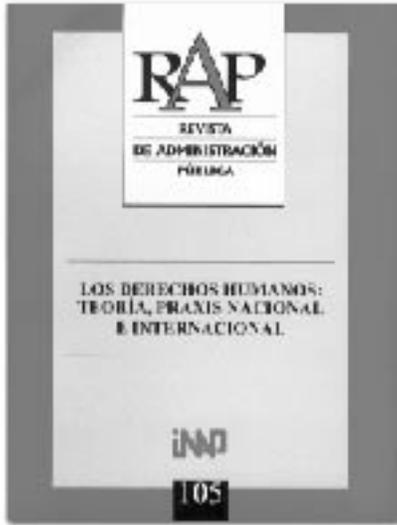
**INDICE**

El proceso electoral en México  
del Instituto



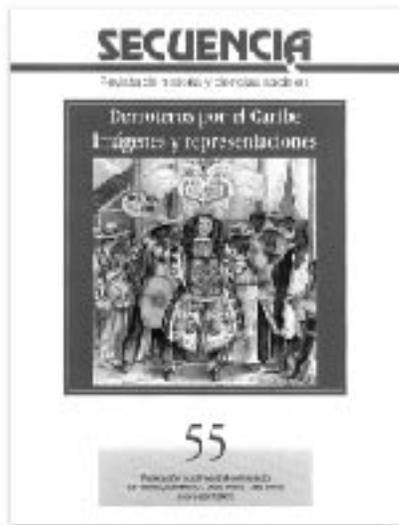
| CONTENIDO  |    |
|--|----|
| <b>Presentación</b><br>SANTOS OLIVERA GONZÁLEZ   | 04 |
| <b>Ensayo</b><br>CONSERVACIONISMO POLÍTICO Y LÍMITES QUE HACEN DE UNO EL SISTEMA QUE SE RECIENAN POR LA REFORMA CONSTITUCIONAL: SPOLIO AL SUPLENTO CONVENCIONAL-PRÉCISO PARA HACER LA TRANSICIÓN | 11 |
| <b>Comentarios</b><br>EL MÉTODO DE LA REMEDIACIÓN<br>ADRIÁN MARTÍNEZ   | 27 |
| <b>Entre el localismo y el puntismo: EL FORMACIONISMO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS<br/>MIGUEL ÁNGEL BUSTOS</b>  | 46 |
| <b>METODOS POLÍTICOS, INTEGRACIÓN EUROPEA Y GOBIERNO LOCAL: EL CASO DE LOS MUNICIPIOS<br/>MIGUEL ÁNGEL BUSTOS</b>  | 61 |
| <b>Foro Legislativo</b><br>EL TRABAJO DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO: REVISIÓN Y NUEVOS CAMBIOS  | 83 |
| <b>Nuestro Tema</b><br>UNA ACCIÓN DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS EN LA ACTIVIDAD DEL LEGISLADOR<br>EL ATLAS LEGISLATIVO  | 88 |
| <b>Boletín</b><br>¿CÓMO APROVECHAMOS LOS RECURSOS HUMANOS Y CÓMO FORMARLOS?<br>LISBETH LEONOR HERRERA  | 94 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>ELABORACIÓN</b><br>POR: ESTANISLAO GARCÍA  | 143 |
| <b>COORDINACIÓN GENERAL</b><br>POR: ESTANISLAO GARCÍA   | 144 |
| <b>Revisión Técnica</b><br>LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO DEL 1977 Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 2011<br>ESTANISLAO GARCÍA GARCÍA<br>MIGUEL ÁNGEL BUSTOS | 145 |



| Índice             |     |
|--------------------|-----|
| Presentación       | 03  |
| Editorial          | 05  |
| Artículo           | 07  |
| El caso de la...   | 08  |
| Introducción       | 09  |
| Dr. Juan Carlos... | 10  |
| Resumen            | 11  |
| Resumen de la...   | 12  |
| Resumen de la...   | 13  |
| Resumen de la...   | 14  |
| Resumen de la...   | 15  |
| Resumen de la...   | 16  |
| Resumen de la...   | 17  |
| Resumen de la...   | 18  |
| Resumen de la...   | 19  |
| Resumen de la...   | 20  |
| Resumen de la...   | 21  |
| Resumen de la...   | 22  |
| Resumen de la...   | 23  |
| Resumen de la...   | 24  |
| Resumen de la...   | 25  |
| Resumen de la...   | 26  |
| Resumen de la...   | 27  |
| Resumen de la...   | 28  |
| Resumen de la...   | 29  |
| Resumen de la...   | 30  |
| Resumen de la...   | 31  |
| Resumen de la...   | 32  |
| Resumen de la...   | 33  |
| Resumen de la...   | 34  |
| Resumen de la...   | 35  |
| Resumen de la...   | 36  |
| Resumen de la...   | 37  |
| Resumen de la...   | 38  |
| Resumen de la...   | 39  |
| Resumen de la...   | 40  |
| Resumen de la...   | 41  |
| Resumen de la...   | 42  |
| Resumen de la...   | 43  |
| Resumen de la...   | 44  |
| Resumen de la...   | 45  |
| Resumen de la...   | 46  |
| Resumen de la...   | 47  |
| Resumen de la...   | 48  |
| Resumen de la...   | 49  |
| Resumen de la...   | 50  |
| Resumen de la...   | 51  |
| Resumen de la...   | 52  |
| Resumen de la...   | 53  |
| Resumen de la...   | 54  |
| Resumen de la...   | 55  |
| Resumen de la...   | 56  |
| Resumen de la...   | 57  |
| Resumen de la...   | 58  |
| Resumen de la...   | 59  |
| Resumen de la...   | 60  |
| Resumen de la...   | 61  |
| Resumen de la...   | 62  |
| Resumen de la...   | 63  |
| Resumen de la...   | 64  |
| Resumen de la...   | 65  |
| Resumen de la...   | 66  |
| Resumen de la...   | 67  |
| Resumen de la...   | 68  |
| Resumen de la...   | 69  |
| Resumen de la...   | 70  |
| Resumen de la...   | 71  |
| Resumen de la...   | 72  |
| Resumen de la...   | 73  |
| Resumen de la...   | 74  |
| Resumen de la...   | 75  |
| Resumen de la...   | 76  |
| Resumen de la...   | 77  |
| Resumen de la...   | 78  |
| Resumen de la...   | 79  |
| Resumen de la...   | 80  |
| Resumen de la...   | 81  |
| Resumen de la...   | 82  |
| Resumen de la...   | 83  |
| Resumen de la...   | 84  |
| Resumen de la...   | 85  |
| Resumen de la...   | 86  |
| Resumen de la...   | 87  |
| Resumen de la...   | 88  |
| Resumen de la...   | 89  |
| Resumen de la...   | 90  |
| Resumen de la...   | 91  |
| Resumen de la...   | 92  |
| Resumen de la...   | 93  |
| Resumen de la...   | 94  |
| Resumen de la...   | 95  |
| Resumen de la...   | 96  |
| Resumen de la...   | 97  |
| Resumen de la...   | 98  |
| Resumen de la...   | 99  |
| Resumen de la...   | 100 |

|                    |     |
|--------------------|-----|
| El caso de la...   | 101 |
| Introducción       | 102 |
| Dr. Juan Carlos... | 103 |
| Resumen            | 104 |
| Resumen de la...   | 105 |
| Resumen de la...   | 106 |
| Resumen de la...   | 107 |
| Resumen de la...   | 108 |
| Resumen de la...   | 109 |
| Resumen de la...   | 110 |
| Resumen de la...   | 111 |
| Resumen de la...   | 112 |
| Resumen de la...   | 113 |
| Resumen de la...   | 114 |
| Resumen de la...   | 115 |
| Resumen de la...   | 116 |
| Resumen de la...   | 117 |
| Resumen de la...   | 118 |
| Resumen de la...   | 119 |
| Resumen de la...   | 120 |
| Resumen de la...   | 121 |
| Resumen de la...   | 122 |
| Resumen de la...   | 123 |
| Resumen de la...   | 124 |
| Resumen de la...   | 125 |
| Resumen de la...   | 126 |
| Resumen de la...   | 127 |
| Resumen de la...   | 128 |
| Resumen de la...   | 129 |
| Resumen de la...   | 130 |
| Resumen de la...   | 131 |
| Resumen de la...   | 132 |
| Resumen de la...   | 133 |
| Resumen de la...   | 134 |
| Resumen de la...   | 135 |
| Resumen de la...   | 136 |
| Resumen de la...   | 137 |
| Resumen de la...   | 138 |
| Resumen de la...   | 139 |
| Resumen de la...   | 140 |
| Resumen de la...   | 141 |
| Resumen de la...   | 142 |
| Resumen de la...   | 143 |
| Resumen de la...   | 144 |
| Resumen de la...   | 145 |
| Resumen de la...   | 146 |
| Resumen de la...   | 147 |
| Resumen de la...   | 148 |
| Resumen de la...   | 149 |
| Resumen de la...   | 150 |



**Índice**

---

Luisa Weller  
Introducción  
7

**ARTÍCULOS**

Thomé Pérez Rúa  
El Caribe en el imaginario español  
de finales del siglo diecisiete y dieciocho  
11

Lorely Colonna-Ross  
Intercambios culturales de guerra  
de México (1897-1901) con Cuba  
21

Joaquín Sánchez  
Defensivos ante o la conformación de los regímenes políticos  
hispano-caribeos de independencia del siglo XIX  
37

Luisa Weller  
Cinco siglos de guerra por el Caribe:  
1898, 1962, guerra y memoria cartaginesa  
59

Catalina L. San Miguel  
Oleadas de guerra y diplomacia internacional e la conquista  
neoliberal de la República Dominicana, 1919-1924  
67

**BALANCE HISTORIOGRÁFICO**

Carla El Adigros Espada  
El campo de la guerra: imaginarios geográficos y políticos presentes  
en la República Dominicana durante la Era del Imperio  
145

**RESEÑA**

Celia Mantel, *La batalla del cerro de San Juan y la guerra  
de independencia, 1797-1808* por Nicolás José Martínez  
161

Silvia Tomassi Echeverri-Gent  
Historia y memoria: el Caribe y la guerra de  
1898-1901 por Nicolás José Martínez  
167

Héctor Rojas  
Historia y memoria: el Caribe y la guerra de  
1898-1901 por Nicolás José Martínez  
167

Oscar Rivera  
Desembarco de Ginebra por Luis Weller  
167

Rafael Rojas  
El Caribe y la guerra de 1898-1901 por  
167

Catalina L. San Miguel  
167

Mariano para la colaboración  
167



