

No. 46

Mayo - Agosto



Administración Pública  
y Ciudadanía

1

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

## **EDICIÓN**

Instituto de Administración Pública del Estado de México  
Coordinación de Investigación  
Coordinación de Difusión y Vinculación

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503, Col. La Merced,  
Toluca, Mexico, C.P. 50080.  
Tels. (017) 21438-21 y 214-06-89  
Fax. (017) 214-07-83.

ISSN 0187-8484  
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 y Hecha en Toluca, México, noviembre de 2000

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

Diseño editorial: D.G. Julia Norma García Acuautla

**Autor de la Obra : D.G. Julia Norma García Acuautla**  
**Obra de Portada : Mutuo Crecimiento**  
**Técnica: Mixta**

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

**CONSEJO DIRECTIVO  
1997-2000**

Samuel Espejel Diaz González  
**Presidente**

Tomás Ruiz Perez  
**Vicepresidente**

Julián Angulo Góngora  
Marisol del Socorro Arias Flores  
Rolando Barrera Zapata  
Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra  
José Chanes Nieto  
Jorge E de la Vega Membrillo  
Uriel Galicia Hernández  
Armando Garduño Perez  
José Martínez Vilchis  
Martha Patricia Rivera Perez  
**Consejeros**

Santiago G. Velasco Monroy  
**Tesorero**

Marco A. Cienfuegos Terrón  
**Secretario Ejecutivo**

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

**MIEMBROS FUNDADORES**

Carlos Hank González  
Andrés Caso Lombardo  
Jorge Laris Casillas  
**Miguel Angel** Cruz Guerrero  
Raúl Martínez Almazán  
Ignacio J. Hemárdez 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  
**Víctor Manuel Mulhia Melo**  
Gerardo Sánchez y Sánchez

**CONSEJO DE HONOR**

Arturo Martínez Legorreta  
José Antonio Muñoz Samayoa  
Carlos F. Almada López  
Roberto Gómez Collado  
**Guillermo Haro Bélchez**  
Marco Antonio Morales Gómez

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

**DIRECTORIO**

Samuel Espejel Díaz González  
**Presidente**

Marco Aurelio Cienfuegos Terrón  
**Secretario Ejecutivo**

**COORDINADORES**

Alejandra Sánchez Cuevas  
**Docencia y Capacitación**

Norma Zenteno Escobar  
**Difusión y Vinculación**

Refugio González Valdés  
**Investigación**

Alejandro Martínez Mondragón  
**Sistemas e Informática**

Eurípides Heredia Rodríguez  
**Administración y Finanzas**

**Delegados Regionales**

Miguel A. Villafuerte y Eudave  
**Tlalnepantla**

José F. Salazar Rodríguez  
**Valle de Chalco Solidaridad**

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

**COMITÉ EDITORIAL**

José Chanes Nieto  
Rodolfo Jiménez Guzmán  
**Eugenio Martínez** Gutiérrez  
**Julián Salazar Medina**  
Ricardo Uvalle **Berrones**

**SECRETARIO TÉCNICO**

Refugio González Valdés

## CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b>	11
<b>LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA : EJE ARTICULADOR DE LA SOCIEDAD, EL CIUDADANO Y LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b> Ricardo Uvalle Berrones	15
<b>LAS RELACIONES DEL CIUDADANO CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO</b> José Chanes Nieto	45
<b>RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA : PASADO, PRESENTE Y FUTURO</b> Guillermo Haro Bélchez	71
<b>PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN MÉXICO : CRISIS Y RECUPERACIÓN</b> Alfonso Iracheta Cenecorta	111
<b>RÉGIMEN POLÍTICO Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b> Roberto Moreno Espinosa	127
<b>EL CONTROL Y EVALUACIÓN EN LA GESTIÓN POR POLÍTICAS PÚBLICAS</b> Santiago G. Velasco Monroy	145
<b>CAMBIO POLÍTICO Y POLÍTICA SOCIAL</b> Rodolfo Jiménez Guzmán	167
<b>HACIA UN GOBIERNO CON CALIDAD : ANTECEDENTES, LOGROS Y PERSPECTIVAS DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE MÉXICO</b> Apolinar Mena Vargas	175
<b>FEDERALISMO FISCAL Y MODERNIZACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL</b> José Antonio Zarzosa Escobedo	199

## PRESENTACIÓN

Las grandes transformaciones económicas, políticas y sociales a nivel mundial, los procesos de globalización, la innovación tecnológica y la regionalización de la economía. entre otros importantes aspectos, han traído consigo innumerables cambios tanto en la sociedad civil como en la acción estatal. La sola presencia estatal sus formas de actuación. su racionalidad para percibir las demandas, procesarlas y resolverlas. desde la década de los 80, han sido fuertemente cuestionadas por amplios grupos sociales.

En este panorama de intensos, complejos e inciertos cambios se produce la discusión sobre el rol del Estado y el papel de la administración pública. Es por ello que en prácticamente todos los países -México entre ellos- se presenta la reforma del Estado y la modernización de la administración pública como condiciones *sine qua non* para afrontar las demandas y retos de la sociedad. Toda vez que la intervención estatal mexicana ha sido deficitaria en el logro de los postulados que dicta nuestra Carta Magna, la cual establece la política de Estado y, por tanto, le confiere las tareas a seguir en tanto rector del desarrollo nacional, que implican la planeación, conducción. coordinación y orientación de la actividad económica, para garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía nacional y procure un desarrollo económico y social equilibrado.. mejorando las condiciones de vida de la población- Pero sí devino su dilatado tamaño en una profunda crisis fiscal y limitó su propio crecimiento cuando la creciente carga de responsabilidades -de todo tipo- no correspondió a su capacidad para obtener los recursos necesarios para cumplir sus compromisos.

De tal manera. el papel del Estado se replantea. Resultaba imposible continuar con el uso irracional de los recursos públicos, así como con la acumulación de deficiencias organizativas y funcionales. El Estado reconsidera sus políticas, estimula y promueve iniciativas privadas, disminuye su intervención.. reduce las actividades estatales y la propiedad pública y, en general, modifica el alcance y naturaleza de sus funciones. El consenso acerca de las funciones del Estado es claro: o se trasladan

a otras esferas de la sociedad o se exige su mejoramiento. Menos Estado, menos gobierno y menos administración son los nuevos paradigmas para adecuarnos a los tiempos modernos, caracterizados por una fuerte competitividad interna y externa, altos índices de productividad, calidad y eficiencia.

Lo anterior, significa replantear lo público del Estado devolviendo a la sociedad lo que ésta puede realizar por sí misma, sin que esto signifique abdicación **estatal** de sus cometidos. Lo público ya no puede homologarse con lo **estatal**. Los tiempos de las sociedades inactivas y de los Estados que todo lo hacían o pretendían hacer se agotaron. Es imposible volver o intentar retomar a la situación que prevalecía antes de la crisis del mundo moderno. En este contexto surgen las nuevas tecnologías administrativas con el propósito de mejorar la efectividad del gobierno, la cual ha sido severamente rebasada por las constantes y variadas demandas de la población.

Ante nuevas realidades -internas y externas-, el gobierno y la administración pública enfrentan y desarrollan su acción en un ambiente más complejo y exigente; los nuevos derroteros y cometidos del Estado requieren de una respuesta ágil, oportuna y de una calidad creciente y manifiesta. En este sentido, se han venido instrumentando una serie de ajustes en la estructura y accionar de las administraciones públicas que van desde la privatización de entidades paraestatales -no prioritarias ni estratégicas para el desarrollo-; redefinición de competencias y recursos entre los tres ámbitos de gobierno; racionalización de las finanzas públicas; control del déficit fiscal; simplificación administrativa; desregulación económica; reforzamiento del papel de promoción y fomento de la administración pública, que modifican sustancialmente el anterior papel intervencionista, paternalista y propietario del Estado y lo sitúan como uno fundamentalmente promotor en el marco de un nuevo modelo de desarrollo en el cual se privilegia al sector privado como motor del desarrollo.

Pero el modelo gerencia) que se implanta en el sector público en vinculación con los procesos de reforma del Estado y modernización administrativa, como continuación de estos mismos, o en sustitución del sis-

tema burocrático, no han conllevado a los objetivos propuestos, en particular los de mejoramiento social, por su énfasis promordial en la consecución de la eficacia y eficiencia meramente productiva y de resultados rentables. Lo cual pone de manifiesto la necesidad de combinar la rentabilidad económica de la inversión privada con el logro del bienestar social de amplios grupos en condiciones de pobreza, principalmente mediante la creación de más fuentes de trabajo y bien remuneradas.

En los albores del nuevo siglo y milenio el Estado no es más el valor supremo y agente de progreso por excelencia; debe compartir responsabilidades con el sector privado y las organizaciones sociales. El intervencionismo estatal resulta antieconómico y antiproduktivo, además de ineficiente e ineficaz. Sin embargo, el mercado por sí solo no produce competencia, que es la base de su eficacia, ni produce equidad, que es el fundamento de su legitimidad y la del sistema democrático. Estado y mercado no son actores antagónicos, son elementos complementarios e imprescindibles en la actual estructura económica y social del país. Teórica e históricamente ni el Estado sustituyendo al mercado, ni el mercado actuando libremente pueden generar una sociedad económica y socialmente justa y eficiente. Para lograrla, la actuación estatal, del sector privado y de las organizaciones sociales, debe caracterizarse por la racionalidad, eficacia y oportunidad.

Frente al desprestigio de la administración pública, no siempre justificado porque ha tenido numerosos éxitos, se requiere incidir en su democratización, profesionalización, modernización y redefinición para convertirla en facilitadora de las más diversas alternativas surgidas de la sociedad y para el beneficio de ésta. Confiamos que el lector encuentre en los trabajos preparados por importantes estudiosos del tema que abordan, publicados en este número de la Revista, conmemorativo del XXVII aniversario del IAPEM, ideas, sugerencias y propuestas para seguir enriqueciendo el importante debate sobre la modernización de la administración pública.

**Lic. Samuel Espejel Díaz González**  
Presidente del IAPEM

# LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA: EJE ARTICULADOR DE LA SOCIEDAD, EL CIUDADANO Y LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Ricardo Uvalle Berrones'*

## **Introducción**

El objetivo del presente ensayo es reflexionar sobre la importancia que tienen las instituciones públicas en un mundo cambiante y orientado por transformaciones que modifican las condiciones de la vida en sociedad. En esta lógica, el nexo entre la institucionalidad democrática, los ciudadanos y la nueva administración pública, adquiere un perfil de interacción y acciones colectivas que denotan cómo la sociedad contemporánea se comporta cada vez más como una sociedad abierta, tomando en cuenta los procesos crecientes de pluralidad y democratización. Un común denominador de estas nuevas condiciones de vida es el valor creciente y diversificado de lo público, entendido como una forma de vida que influye en la transformación y la reforma de instituciones como el Estado y la administración pública. Otro factor importante es que la institucionalidad democrática es de carácter horizontal, dado que se relacionan múltiples esferas sociales y políticas que participan en su contenido, reglas y tiempos, corroborando así, que la dinámica del poder es producto de interacciones complejas.

## **Vida privada y vida pública**

El advenimiento de la sociedad moderna es un proceso que conlleva a la diferenciación de las estructuras que sustentan su organización y funcionamiento- Lo moderno es un conjunto de etapas que denotan

D to enAammi\_I -on Pública P[ 1, l U cna ACtonom e:e México (UNAh1), ha r h ci.ovai los l laos y r- ., )r, ' ti ilvs y e-set en reconocica c islas raaoi diese io ales.a ente esln 'çlo' Nacion. y ProfosorenI Fs .aliad ce (:icnoas Polricas v Sonales nn In UM1AM,1 .

cómo las aptitudes individuales y colectivas juegan un papel determinante en la construcción de las instituciones. Es toma de conciencia referida a cómo desenvolverse en el mundo de la competencia, el cual tiene espacios complejos que demandan sapiencia y capacidad para **responder a las exigencias que se generan de** modo continuo. Lo moderno se caracteriza por la suma de pluralidades que nutren la **convivencia intensa entre los individuos y las organizaciones**. Lo moderno es **el atributo de una sociedad que postula la preservación del Estado, la** democracia y el mercado como instituciones que definen un modo de vida emprendedor, productivo, competitivo y regulado por normas que tienden a la realización individual, colectiva y pública.

La sociedad producto de la modernización, se caracteriza por articular una variedad de intereses, valores y opciones que responden a la lógica de la competitividad organizada. Dicha lógica se enlaza con la cultura laica y secular de una sociedad que, como la moderna, tiene como imperativo desarrollar condiciones de vida que valoran la eficiencia y la racionalidad. No menos importante es la cultura empresarial, ya que la misma es la base que explica cómo las reglas de la convivencia tienden a reconocer los esfuerzos que se orientan en favor de lo individual y lo colectivo.

Lo empresarial no tiene exclusivamente un significado mercantil, **monetario o de cálculo egoísta, sino que alude a capacidades** que permiten emprender, desarrollar y consolidar proyectos de vida. Significa inventiva y realización para desenvolverse en el ámbito de la competencia y lo competitivo, teniendo como eje rector las aptitudes que se cultivan y aplican para conseguir la transformación del sistema social. Lo empresarial es un conjunto de valores que reflejan el deseo y la voluntad para asumir riesgos, obtener ventajas y producir los bienes que posibilitan la creación de la riqueza. Lo empresarial es fruto del conocimiento teórico y aplicado que en la dinámica de la economía moderna dan vida a las **operaciones** de cálculo y **ganancia para** fortalecer la generación de riqueza y la reproducción del capital. Lo empresarial tiene éxito cuando los derechos de propiedad están asegurados con las reglas públicas que el Estado formula con disposiciones normativas y positivas.

En este sentido, la sociedad moderna es la conjugación de estructuras privadas y públicas que sustentan su razón de ser en el imperativo de que lo privado es la clave para situarla formación de lo público, y éste, representa la base para proteger la conservación productiva de lo privado- Uno y otro tienen una misión esencial para organizar las distintas estrategias de cooperación que dan sentido al mundo de la vida privada y la vida pública. Una y otra son creadoras de instituciones que regulan procesos, conductas e intercambios para garantizar su mejor desarrollo.

Lo privado y lo público no son esferas antagónicas, sino que se complementan para asegurar la coordinación y la cooperación de los agentes sociales. Lo privado y lo público son la fuerza motriz que posibilita utilizar recursos, compartir costos, sumar esfuerzos y ordenar capacidades que se aplican en favor de la vida productiva y reproductiva de la sociedad. Lo privado es el espacio que contribuye a que las fuerzas productivas se organicen para multiplicar las ventajas comparativas en la sociedad- Ese núcleo que genera las iniciativas, la información y los tipos de organización que pueden tener un mejor aprovechamiento. Es el núcleo que posibilita crear las condiciones iniciales del progreso material.

Lo público, por su parte, es la conjunción de voluntades, esfuerzos y recursos que tienen como meta el diseño y el cumplimiento de reglas que son de interés común. Se orienta a regular los beneficios compartidos, teniendo como premisa los valores de la equidad y la justicia. Lo público no se agota en el Estado ni el gobierno, sino que también comprende a las organizaciones civiles y sociales. Lo público es un sistema de capacidades compartidas que tiene como referente la ventana de aportar esfuerzos y recursos que se vinculan con la importancia de los asuntos comunes. Lo público pertenece a la sociedad ya los ciudadanos; por tanto, no tiene exclusividad para nadie. Es patrimonio compartido es el mundo de lo accesible.. dado que sus ventajas -orden, seguridad, calidad de vida- no se niegan a nadie por motivos religiosos, políticos e ideológicos- Lo público, sin embargo, implica costos generalizados que deben compartirse para facilitar la vida asociada.

Lo privado y lo público son los atributos de la sociedad moderna entendida como una sociedad abierta. Ésta es la combinación de valores, instituciones y principios que reconocen la dignidad de las personas, la responsabilidad institucional, la capacidad de inventiva, las relaciones competitivas y la existencia de condiciones que favorecen el desarrollo racional y razonable de los grupos en términos de aportar experiencia, sapiencia y recursos en favor de los asuntos de interés común.

La sociedad abierta (Popper, 1991: 193) es producto de procesos que maduran y se consolidan bajo la premisa de reconocer la inteligencia, la conciencia y la capacidad para reformar las instituciones con sentido democrático. Por ello, lo privado y lo público son ámbitos esenciales para situar a la sociedad abierta que, a diferencia de la sociedad tribal, permite la realización auténtica de los individuos y los grupos. La sociedad tribal es la negación de la libertad humana e impide la toma de conciencia que permite reivindicar lo mejor de la vida moderna. Da vigencia a relaciones autoritarias y míticas que son opuestas al mundo de la sociedad abierta, el cual impulsa la competencia de acuerdo con la importancia de lo individual y lo colectivo.

Así, razón y libertad son el binomio más destacado de la sociedad abierta y a través del mismo, es factible la creación de las instituciones y los pesos respectivos para garantizar la funcionalidad productiva de lo privado y lo público. El contenido humanista de la sociedad abierta es fruto de las libertades que reconoce y de las responsabilidades que formaliza. A diferencia de lo tribal (Popper, 1991: 171) y lo adquisitivo, la sociedad abierta proclama los valores de la igualdad. Ésta contribuye a que los individuos tengan la oportunidad de que su vida privada y pública sea el epicentro de sus acciones. La igualdad no es condición dada, sino imperativo enlazado con la eliminación de relaciones patrimoniales, corporativas y gremiales.

De este modo, la igualdad tiene un efecto multiplicador en la sociedad abierta porque reivindica lo subjetivo privado y lo subjetivo público, en cuanto fuerzas indispensables que alientan la productividad del sistema social. Lo subjetivo privado se integra por el conjunto de aptitudes, preferencias, motivaciones y decisiones que dan vida a la racionalidad eco-

nómica y social. Combina los deseos y la voluntad para emprender las acciones que sustentan la lógica de los intercambios. Es el espacio reservado a la intimidad y el aprendizaje de los valores que se traducen en un modo de vida que favorece la realización de los individuos. Es el núcleo de la elección individual, fruto de los deseos y las expectativas que se tienen para ingresar **a las esferas** de la competencia, los intercambios, los costos y las ventajas comparativas. Lo subjetivo privado corresponde a los individuos y es el acicate que moviliza los esfuerzos y capacidades para desarrollar la plenitud de los valores que profesan.

En cambio, lo subjetivo público sustenta la voluntad de incorporarse a las formas de cooperación social que son el medio para superar las limitaciones individuales. Es también el universo de la identidad asociada, es decir, del modo de vida que permite articular intereses y valores de manera compartida. Es, a la vez, el núcleo de los esfuerzos organizados y de las estrategias que tienden a conseguir las metas compartidas. Es el terreno que contribuyen a la existencia de voluntades organizadas y de los valores que favorecen la creación del orden jurídico y político de la sociedad, el cual se traduce en la existencia de autoridades legales y legítimas. Es el espacio de la pluralidad y la diversidad; por tanto, es el espacio que se articula con el concurso de las instituciones y la voluntad expresa de convertir en acuerdos, reglas y compromisos, todo aquello que favorece la coexistencia social y política. Lo subjetivo público se traduce en la voluntad expresa de participar y corresponsabilizarse en la vigencia de las instituciones que permiten, con base en reglas, la interacción ordenada de los individuos y las organizaciones públicas.

El reconocimiento de lo privado y lo público es la piedra angular de la sociedad abierta. La negación de uno y otro imposibilita la visión positiva, humanista e institucional del poder. La sociedad abierta postula valores que son irrenunciables de acuerdo con la vida moderna e institucional. En efecto, la participación ciudadana, la representación política, los controles interinstitucionales y las reformas democráticas, son piezas fundamentales para evitar que el poder sea arbitrario; que los gobernantes se conviertan en una casta privilegiada y que sus ac-

clones no se protejan en el reino de la impunidad, la corrupción y el uso patrimonial de los recursos públicos.

La vida democrática es el referente de la sociedad abierta, lo cual implica definir reglas puntuales para organizar, ejercer y controlar el poder. Las reglas de la sociedad abierta tienen su origen en la interacción de los actores políticos y económicos, los cuales tienen la responsabilidad de formalizar en normas positivas, los valores de la equidad y la democracia. En este sentido, el control del poder es condición necesaria para no deteriorar el orden político y las instituciones públicas. Evitar que el gobierno sea un mal público y que los gobernantes tiendan hacia lo autoritario, es punto cardinal de la sociedad abierta, misma que reconoce la importancia de que los ciudadanos no tengan incertidumbre ni desconfianza en su relación con las autoridades públicas.

El mundo de la sociedad abierta postula de modo congruente los valores de la democracia, el pensamiento libre, la responsabilidad personal, la seguridad y la justicia. Diluir la visión tribal del poder y la existencia de los sistemas cerrados de convivencia, es importante para que **las relaciones tribales, las relaciones colectivistas y la existencia de las castas.** no obstruyan la construcción y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Además, erradicar el espíritu y las prácticas totalitarias, es uno de los **objetivos básicos de la sociedad abierta, pues la esencia de la misma** se relaciona con el desarrollo emprendedor, racional y constructivo de las personas y grupos. Cuando los valores de la democracia son objeto de institucionalidad, significa que la sociedad abierta ha optado por definir un esquema de contrapesos al poder, a fin de evitar el abuso o la discrecionalidad del mismo. El poder democrático no se justifica sin la realización de los individuos de acuerdo a sus capacidades. Tampoco se justifica si la vida ciudadana se desenvuelve en ambientes de inseguridad pública que únicamente estimulan la desconfianza en los poderes y la autoridad constituida. Diríase que el poder democrático es inteligente y benévolo, lo cual no significa ausencia de los medios indispensables para acreditarse como una relación de mando y obediencia. Por el contrario, la inteligencia del poder implica que reconoce las restriccio-

nes que enfrenta y la importancia de constituirse en un centro que posibilite el mejor desenvolvimiento de la sociedad abierta

Esta tiene un sentido de seguridad, pertinencia e identidad que permite el reconocimiento de la pluralidad política e ideológica, con el fin de que la diversidad y no la unanimidad, sea la base de las instituciones sociales y económicas. La pluralidad en la sociedad abierta se explica en razón de las libertades y las responsabilidades que se asumen. La pluralidad (Aguilar, 1999: 59) es producto no sólo de interacciones.. sino de valores que compiten unos con otros para ser reconocidos en el comportamiento de las instituciones. La pluralidad es propia de condiciones de vida que son formalizadas teniendo como referente la razón, la crítica y el objetivo de evitar que los individuos libres sean absorbidos por la cultura tribal de la sociedad cerrada. La pluralidad garantiza que la riqueza social y económica se potencie a favor de lo público, sin detrimento de lo privado. La pluralidad contribuye a que las instituciones tengan como misión regular.. con base en la equidad y la eficacia.. lo disímbolo de la sociedad abierta.

### **La institucionalidad democrática**

De acuerdo con la cultura de la sociedad abierta, es importante destacar la trascendencia de la institucionalidad democrática, entendida como un sistema de capacidades que permiten la gobernación de las organizaciones civiles y ciudadanas. Sin desconocer las ventajas de la sociedad abierta, es necesario destacar que no esta exenta de conflictos y tensiones. Éstos no son irreductibles, sino susceptibles de abordarse con el concurso de las agendas institucionales.

La institucionalidad es un atributo de la vida pública que debe construirse a partir del convencimiento de voluntades particulares y la articulación de los intereses que definen el sentido mismo de la acción colectiva. Con la conjugación de intereses y la manifestación explícita de la voluntad, es factible que la institucionalidad democrática sea el eje que articule a la sociedad con el Estado. Su diseño e implementación se

enlaza con los procesos de participación y representación que son inherentes al paradigma de la sociedad abierta.

Los asuntos públicos, en la idea de la democracia moderna, exigen que la participación y la representación sean el binomio que garantiza el juego de las instituciones y con ellas, que la institucionalidad sea fruto de capacidades que tienden a la formación del espacio público. Si lo público no se forma como un espacio de convivencia responsable, no puede fructificar la institucionalidad democrática. Lo público, como espacio formado, significa que las instituciones tienen reconocimiento, prestigio y aceptación para dar paso a la institucionalidad democrática.

De este modo, la vigencia del orden constitucional, político y social es la tarea más importante a emprender para que la gestación, maduración y consolidación de la sociedad abierta tenga garantías fehacientes de certidumbre. A su vez, la creación y operación de las estructuras y procedimientos institucionales deben acreditar no sólo eficacia, sino permanencia y continuidad para regular la interacción tensa y compleja de los adversarios. La institucionalidad democrática es imperativo para que la vida pública tenga bases confiables de desarrollo. Cuando las esferas de lo privado y lo público se estructuran con fundamento constitucional, es posible vislumbrar que la organización y el ejercicio del poder sea medido e inteligente.

Lo constitucional da vida a las reglas que indican, autorizan y sancionan el comportamiento de lo individual, lo público y lo estatal. Lo constitucional es presupuesto de lo público y se manifiesta por el conjunto de disposiciones que vinculan a la sociedad con la comunidad civil y política que la organiza, a saber: el Estado. Lo constitucional tiene elementos prescriptivos, pero también se nutre del contenido axiológico de la sociedad abierta.

Por tanto, el ser del Estado de derecho no sólo combina *imperium* y contundencia, sino el respeto por la vida humana, el reconocimiento de los valores que ordenan y garantizan la vida en asociación, la seguridad por los derechos de propiedad, la filosofía de lo público (Bresser, 1999:93), la vigencia de la democracia y los postulados de la equidad social. Lo

axiológico del Estado moderno. contenido en lo constitucional, es la base para que lo público institucional sea un atributo irrenunciable de la sociedad abierta.

Lo público institucional también necesita que el orden político tenga los elementos indispensables para garantizar que la pluralidad de los actores se sustente en reglas justas y eficaces que favorezcan el ejercicio de los derechos y las responsabilidades ciudadanas. El orden político no implica ausencia de problemas y conflictos, sino la definición de las reglas que permiten modular, canalizar y solucionar la controversia de los individuos y grupos. El orden político contribuye a que lo público sea objeto de incentivos y también de restricciones. Se crea a partir del órgano de la sociedad en el Estado que son los parlamentos o los congresos. Las reglas que genera son fruto de la deliberación plural que refleja la composición de los grupos y las organizaciones que luchan para tener un sitio en los centros de la decisión colectiva.

La institucionalidad del orden político enlaza a las autoridades públicas con los grupos ciudadanos. No se construye a partir de actos de autoridad, sino de procesos amplios que conllevan a la esfera de la gobernanación. No se construye sin referentes democráticos, sino a partir de los mismos, dado que se orienta a definir las reglas que facilitan la cooperación de los agentes políticos en favor de la estabilidad y la gobernabilidad.

Un presupuesto público del orden político es que los ciudadanos participen de modo activo en la discusión y la formulación de los acuerdos que se consiguen. Y tomando en cuenta los postulados de la democracia moderna, el orden político se construye con base en el principio de representación. es decir, de las autoridades que son electas con el voto universal ciudadano. Es.. por tanto, un orden convenido de manera plural y aceptado de modo institucional. Así, la pluralidad política se formaliza en la categoría orden político y este es el resultado de acciones y deliberaciones que tienen como fundamento la democracia organizada en la sociedad abierta. El orden político no se agota en asuntos transitorios, sino que se formaliza para regular de modo continuo la interacción de los contendientes y los actores del poder.

**Respecto del orden social**, sin duda desempeña un papel central en el desarrollo de la comunidad civil y política. Si bien se expresa en reglas formales, tiene su fundamento, valores y sustento en las condiciones materiales de la sociedad. Las instituciones que lo integran desempeñan un papel importante en los procesos relacionados no sólo con la producción sino con la distribución de la riqueza producida.

El orden social denota cómo los agentes económicos participan intensamente en la producción y en el acceso a los bienes y servicios. En éstos, las políticas públicas son importantes para estimular la generación y el movimiento de los bienes económicos, así como los procesos de distribución que se canalizan en el mundo de las instituciones.

**El orden social no se entiende sin referirlo al espacio de las interacciones** y los procesos vinculados con la distribución de los beneficios. En él, el Estado, el mercado y los agentes públicos participan de manera activa para dar cuerpo a las acciones orientadas a crear y distribuir la riqueza de la sociedad, de acuerdo con los valores de la equidad y la calidad de vida. Los objetivos e instrumentos del orden social deben preservar de modo estratégico los derechos de propiedad para no ocasionar un ambiente de incertidumbre. Cualquier duda o sombra en relación a la seguridad de los derechos de propiedad, impide el funcionamiento estable del orden social, retrasando con ello, el cumplimiento de las expectativas individuales y ciudadanas. No puede fincarse en el daño potencial o real de los derechos de propiedad, las políticas que se encaminan a distribuir los beneficios colectivos. Cuando el poder público no favorece la certidumbre para armonizar derechos de propiedad y ventajas sociales, no puede asegurar la formación de capital que es la piedra angular para generarlos recursos que producen la riqueza social. Punto neurálgico en la visión de la sociedad abierta, es la conjugación institucional entre los derechos de propiedad y la distribución de los beneficios sociales.

En consecuencia, las políticas públicas a implementarse deben ser de corte regulatorio y distributivo, no tanto de carácter redistributivo-afectación de los derechos de propiedad porque no contribuyen a que la estabilidad institucional -correlación funcional de fuerzas, grupos y

organizaciones- sea el medio que facilite la cooperación razonable en ocasiones tensas de los agentes económicos y sociales. Incluso, el predominio de las políticas regulatorias es más aconsejable para las condiciones institucionales de la economía de mercado, pues el Estado (Payne, 1999: 21) tendría un papel regulador, no tanto de empresario que interviene de manera desmesurada en la producción de los bienes y servicios públicos -

El orden social requiere de un ambiente de cooperación garantizado por un arbitraje eficaz para evitar la confrontación entre los agentes productivos. El orden social moderno postula la equidad, lo cual implica que los grupos sociales tengan un lugar importante en el trabajo productivo, en la utilización del capital y en la obtención de las ventajas comparativas. La equidad social depende de la calidad de las instituciones que las regulan. Cuando las instituciones acreditan la continuidad y los arreglos fundamentales entre los agentes de la producción, la equidad social tiene condiciones más idóneas para que sea valorada no sólo como objetivo prioritario, sino como suma de políticas que rebasan lo asistencial y lo compensatorio, para conseguir que la calidad de vida sea el imperativo más puntual al lograr e impulsar. De este modo, los instrumentos relacionados con la equidad social -política fiscal, política económica, política social- implica la existencia de instituciones maduras y eficaces para que contribuyan a la definición de estrategias orientadas a superar las condiciones de pobreza, la exclusión social y la marginación cultural que, como males públicos, son un corrosivo para la vida pública y social.

La institucionalidad democrática no es enunciado abstracto ni prototipo formal. Es producto de arreglos eficaces que garantizan en lo fundamental que la sociedad y el Estado convivan sin desconocer los conflictos, los desacuerdos y las tensiones propios de la pluralidad política y cultural. Desde la óptica de la vida pública, denota las capacidades que permiten ordenar, regular y desarrollar a la sociedad, tomando en cuenta la diversidad de intereses y la competencia de los valores. Una sociedad se proyecta a partir de valores, pero se estructura con base en instituciones, mas aún se fortalece en su sentido de comunidad, cuan-

do la institucionalidad democrática se erige en el medio que regula problemas y genera ventajas compartidas en la vida pública.

La institucionalidad democrática implica que las autoridades públicas juegan un papel clave en las tareas de coordinación, estímulo y desarrollo que favorecen la cooperación de los esfuerzos comunes. Consolidarla, mejorarla y desarrollarla es la tarea del poder inteligente, es decir, el poder que construye, previene y alienta la eficacia de lo privado, lo público y lo social. *El poder inteligente es la combinación de valores, capacidades, proyectos e instituciones que desarrollan la sociedad y la vida pública más allá de lo circunstancial o lo coyuntural.* Se compromete con horizontes de mediano y largo plazo en un mundo que, como el actual, exige pericia en los asuntos de gobierno y eficacia institucional para transformar con acento positivo las condiciones de vida.

El poder (Valadés, 1999:69) inteligente es pragmático, no dogmático; es emprendedor, no sólo instrumental; construye y reforma instituciones; es abierto y democrático. Finca en la política y las políticas la base fundamental para impulsar la gobernación consensada que permite la solución y resolución de los problemas públicos. Es un poder que propone, persuade y convoca a los grupos de interés y a las organizaciones activas para que los valores de la sociedad abierta tengan certidumbre institucional. Es responsable con las esferas social, privada y pública, al evitar que la confusión o la duda sobre lo que realiza, no se convierta en un modo de vida perjudicial a la integridad y la productividad de la sociedad. De este modo, el nexo entre institucionalidad democrática y poder inteligente es inexorable, dado que reflejan cómo se ejerce la dirección pública en la complejidad organizada de la vida social, económica y cultural.

### **Dirección pública y acción ciudadana**

En la democracia (Przeworski, 1995:18), el poderse organiza en instituciones creadas tomando en cuenta la interacción plural y continua de las fuerzas sociales. Como método de gobierno, la democracia se caracteriza por sus ventajas incluyentes, lo cual la erigen en un modo de

vida disímbola, pero capaz de estructurar las energías individuales y colectivas. Una categoría importante en la vida democrática es la dirección pública. Esta alude al conjunto de aptitudes que favorecen la participación, la representación y la corresponsabilidad de los grupos ciudadanos en la atención y solución de los asuntos de interés común. Como opción para abordar y encauzar los problemas sociales, la democracia se constituye en un sistema de reglas y procedimientos que establecen el modo en que los ciudadanos pueden incorporarse a la vida productiva.

En consecuencia, la información, las propuestas y los esfuerzos que se ubican en la sociedad tienen la oportunidad de aprovecharse a través de la coordinación de las esferas gubernamentales y no gubernamentales. La coordinación de esfuerzos es una tarea que exige capacidad de convocatoria y responsabilidad compartida para que los agentes sociales sean no sólo actores.. sino coautores en el desenvolvimiento de la vida pública

Por tanto, la dirección pública no es equivalente al ejercicio discrecional y categórico de la autoridad, sino que destaca la capacidad de persuadir a los ciudadanos para que tengan injerencia en la discusión y formulación de alternativas de interés general. La dirección pública se sustenta en tres aspectos vitales para el conjunto de la sociedad: 1) convocatoria: 2) coordinación y 3) corresponsabilidad.

La convocatoria es la forma en que se exhorta al público ciudadano a participar en el debate y la definición de opciones que tienen como meta la gobernación de lo público. Es el camino para que los grupos de interés sean tomados en cuenta como fuerzas creativas que aportan capacidades y recursos para dar respuesta institucional a demandas viejas y nuevas Es el medio de la sociedad y el Estado para tener puentes que garanticen la comunicación necesaria para que fructifiquen los proyectos a emprender.

La coordinación se refiere al modo en que el poder público es capaz de enlazar y estructurar los incentivos que permiten la acción organizada de los ciudadanos. Implica destreza para aprovechar el caudal de ener-

gías que tienen disposición para aportar ideas, proyectos y acciones orientados al aprovechamiento inteligente de los recursos escasos. Exige de las capacidades propias y ajenas articularse con base en un eje de referencia; en este caso, los órganos de gobierno que tendrían la misión de concitar y ubicar en el sitio correspondiente a los agentes sociales y económicos.

*La corresponsabilidad denota que el Estado no realiza ni pretende realizar todo en la sociedad, y en realidad acepta la existencia de espacios públicos que pueden y deben estar en manos de los grupos ciudadanos y demás agrupaciones civiles. La corresponsabilidad es el mejor ejemplo de cómo lo público, lo privado y lo estatal se pueden armonizar en cuanto un sistema de gestión que favorece los tramos de la responsabilidad compartida. En ningún momento significa que el Estado abdica de sus tareas públicas, ni que los ciudadanos tienen senda libre para realizar todo lo que desean. Por el contrario, la corresponsabilidad se desenvuelve con base en normas regulatorias que autorizan lo que corresponde a cada agente social y no es un conjunto de preceptos que únicamente se enuncian, sino que deben cumplirse.*

La acción de los ciudadanos no se circunscribe a cuestiones electorales o políticas. Han tomado conciencia de participar en los asuntos públicos, los cuales no están reservados únicamente al Estado; tienen cobertura amplia que incluye, desde luego, a otras fuerzas sociales. Lo público, en el tiempo actual, denota una dimensión significativa en relación con la ampliación de las esferas de la acción colectiva. Esto significa que lo estatal no es el único referente ni el único centro de lo público, sino que existen varios centros de lo público participantes en los procesos de la gestión pública. Por tanto, la gestión pública funge como fórmula abierta de participación y corresponsabilidad para que el Estado y los ciudadanos tengan oportunidad de sumar esfuerzos de acuerdo con la lógica de la interacción social y ciudadana.

La interacción pública es el punto de apoyo para que los diversos agentes sociales y económicos participen en la gestión de lo público. En cuanto gestión, lo público responde a la gobernación democrática de la sociedad y a la interacción compleja de los diversos organismos civiles,

sociales y políticos. En consecuencia, se sustenta en la deliberación y la argumentación que conllevan a la elaboración de políticas públicas, entendidas como instrumentos del gobierno abierto y democrático.

La gobernación democrática implica instituciones, procesos, reglas y capacidades para asegurar que la diversidad social y política tenga los cauces que contribuyen a la administración de los conflictos ya la posibilidad de que la vida productiva sea más eficiente y consistente. La gobernación democrática es producto de la interacción de grupos, organizaciones y estrategias que concurren en acuerdos esenciales para conseguir la estabilidad de la sociedad con base en la correlación de fuerzas y no en la imposición de los actos de autoridad que únicamente contienen de manera efímera los movimientos divergentes en la propia sociedad. Para la vida ciudadana, la gobernación democrática es condición básica para desarrollar la creatividad individual, los proyectos colectivos y la articulación de los intereses que compiten entre sí

La eficacia de la gobernación democrática requiere de la dirección pública, la cual se integra por estrategias, procesos, tiempos, operadores e instituciones que tienen el propósito de que la acción ciudadana sea encaminada con reglas y resultados que permiten al Estado incrementar su contenido y calidad democráticos. La eficacia de los Estados no consiste únicamente en su acreditación política, sino en el modo que lo público - social tiene las condiciones institucionales que favorecen la existencia de un gobierno para los ciudadanos.

**La dirección pública trasciende el ámbito de lo gubernamental, sin que sea opuesta a él, y se orienta a que la vida social sea regulada y atendida con mejor acción de gobierno, lo cual implica formalizar los procesos de transparencia, rendición de cuentas y la vigencia de los sistemas de evaluación pública. La dirección pública tiene su fundamento en lo público, es decir, en el espacio integrado por la pluralidad democrática y política, la cual se nutre de la diversidad creciente de la sociedad. De este modo, la dirección pública no implica una visión instrumental y procedimental de los asuntos públicos, sino que se caracteriza por conjuntar aptitudes relacionadas con la convocatoria, la coordi-**

nación y la complementariedad de las acciones indispensables para la mejor preservación del bien público.

La dirección pública, a diferencia de la gestión gubernamental, no tiene carácter autoreferido, sino externo, es decir, responde a los asuntos y problemas públicos, así como a la variedad de las necesidades sociales y políticas. Su ángulo instrumental tampoco se relaciona de modo exclusivo con los procedimientos administrativos, más bien alude a las capacidades de negociación, persuasión, deliberación e implementación que se estructuran para mejorar el sentido y la razón de ser del Estado.

Su ámbito es el gobierno pero con carácter abierto, no considerado en sí mismo. Gobernar con la dirección pública significa que el mundo ciudadano es parte fundamental de sus valores y acciones. Es, por tanto, una dirección por consenso; una dirección por enlace; una dirección dialógica; una dirección por concertación. La energía de los ciudadanos es la clave para situar la trascendencia de la dirección pública. Sin referencia a la pluralidad ciudadana, la dirección pública sería un instrumento más de la gestión gubernamental y la administración burocrática. Con referencia a la propia vida ciudadana, es un método que, relacionado con la visión del gobierno y los fines de la vida estatal, coadyuva a que los esfuerzos por coordinar los agentes sociales, políticos y económicos tenga un contenido democrático.

Lo democrático de la gestión pública es un asunto de interés público e interés político. Es público, porque su alcance tiene naturaleza incluyente, persuasiva y deliberativa. Es político, porque se desarrolla en relaciones de poder que influyen en la toma de las decisiones y en la movilización de los recursos. Lo público y lo político de la dirección pública responde a la visión externa de los procesos de gobierno y al cumplimiento de objetivos de interés común.

La realidad política de la dirección pública está dada por la existencia de arenas de poder, relaciones, valores, tácticas y organismos que se entreveran para incidir en su orientación y contenido. Es un tipo de realidad que alude a hechos factuales y condiciones objetivas de vida. No es un concepto deductivo o abstracto, sino que se integra por opcio-

nes y restricciones que son el verdadero margen para ubicar sus resultados y potencialidades

La realidad pública de la dirección pública se nutre por demandas en competencia.. intereses en juego, valores disímbolos y públicos diferenciados que son el núcleo ineluctable que moldea la hechura y la implementación de las políticas públicas. Es una realidad que tiene como substrato la riqueza del pluralismo democrático, el cual condensa visiones.. voluntades, organización y expectativas que. se manifiestan con intensidad en los espacios organizados de la sociedad abierta.

De este modo, la dirección pública tiene como orientación la vigencia de los derechos políticos (sufragar, elegir, asociarse, manifestarse, disentir, coincidir), sociales (mejoramiento sustancial de la calidad de vida) y republicanos (gozar los beneficios del patrimonio público) de los propios ciudadanos. No es, en ningún momento, una dirección neutral o apolítica, sino que está comprometida con la esencia de lo público y el contenido de la política. Es una dirección abierta y constructiva que tiene como lógica la racionalidad pública y el patrón de lo heurístico. No es una dirección de alcance restringido (únicamente lo gubernamental y lo administrativo).. sino que se extiende a lo largo y ancho de la franja ciudadana. Tampoco se limita al deber ser del Estado, sino que su punto esencial es cómo generar capacidades de buen gobierno. Estas se proyectan en el horizonte de mediando y largo plazo con base en tres cuestiones principales, a saber: 1) garantizar la vigencia de libertades civiles y públicas de modo equitativo y continuo; 2) armonizar democracia y eficiencia en cuanto elementos que responden a un poder benévolo y 3) combinar el desempeño institucional y la calidad de las políticas públicas, con el perfil de un gobierno orientado a la obtención de resultados eficaces.

## **La nueva administración pública**

Las transformaciones sociales y económicas provocan que las instituciones públicas sean objeto de cambios y reajustes. En este sentido, la administración pública no es la excepción, dado que se relaciona de

modo amplio y complejo con la sociedad y el Estado. Los factores que apuntan hacia una visión que explica los procesos sociales, económicos y políticos, se vinculan con hechos ineluctables que modifican (Prats Catalá, 1998:11) la vida de los Estados. En consecuencia, hay una alteración de las condiciones, procesos y comportamientos en su relación con la vida social y política.

En efecto, el mundo contemporáneo se caracteriza por la pervivencia, entre otros aspectos, de los siguientes: 1) la improductividad de los sistemas centralizados; 2) el agotamiento de las políticas que omiten el impacto de los costos fiscales; 3) la dinámica innovativa y emprendedora de la economía de mercado; 4) el auge de los grupos, organizaciones y movimientos ciudadanos; 5) la necesidad de replantear y reformar la actividad del Estado en la sociedad; 6) el tope estructural y funcional de la administración pública con perfil burocrático; 7) la importancia de que los procesos de gobierno sean más abiertos y deliberativos.

Respecto a la administración pública entendida como institución. la misma se desenvuelve en situaciones que se caracterizan por exigir: 1) la búsqueda de nuevas fórmulas que combinen legitimidad, eficacia y democracia; 2) la revisión de los sistemas de desempeño institucional; 3) la evaluación de los sistemas de gestión que aplica; 4) el mejoramiento de la capacidad de respuesta hacia el público ciudadano y 5) que responda como institución adaptativa y creativa para llevar a cabo su propia transformación.

Por tal motivo, el estado disciplinario, metodológico y teórico de la Administración Pública es motivo de revisión y revaloración. Como disciplina, la Administración Pública se acredita como un campo de estudio reconocido desde su gestación decimonónica hasta el tiempo de la vida contemporánea. Sus aportaciones son relevantes, pero enfrentan un límite: la masa de conocimiento que organiza, estructura y sustenta es fundamentalmente de carácter prescriptivo, descriptivo y formal. Se inscribe, por tanto, en el mundo de los principios, los valores y las atribuciones que, sin duda, son importantes para comprenderla y apoyarla en cuanto conocimiento sistematizado. Sin embargo, es necesario la formulación de proposiciones interconectadas que permitan que lo empiri-

co, lo metodológico.. lo factual y la observación metódica de la realidad.. nutran el significado y el sentido de las posturas lógicas y argumentadas para avanzar en su núcleo disciplinario.

En términos metodológicos, la administración pública moderna continúa generando polémica debido a que su objeto de estudio no puede fincarse en el mundo estático de la rama ejecutiva-juridificación de sus atribuciones y restricciones- hace falta el análisis de lo factual -contexto, valores, intereses. presiones, opciones, contratiempos, actores, resultados- para situar sus acciones públicas, así como los procesos que dan sentido y contenido a su razón institucional. Por ello, es necesario ir más allá de su visualización en cuanto disciplina, ciencia o arte, y en todo caso, abrir su campo de estudio a la realidad dinámica -arenas de poder, política, políticas, régimen institucional, procesos de gobierno, división y cooperación de poderes, hechura e implementación de decisiones y acciones- el cual produce el material conceptual y empírico que enriquece su categorización y análisis.

Desde la óptica de lo teórico, debe superarse la percepción tradicional para no continuar en el estudio convencional, circular y reiterativo de la dicotomía política-administración pública: de igual manera, es indispensable reconstruir su vínculo con la ciencia política, retomando como base la aportación filosófica, metodológica e instrumental de las políticas públicas. Es incuestionable que las políticas públicas son el puente que conecta a la ciencia política con la administración pública en términos multidisciplinarios, funcionales y profesionales, diluyendo así, la postura no argumentada y por lo mismo no demostrada, de que la propia administración pública es un campo de estudio o en el mejor de los casos, una subdisciplina de la ciencia política. También es importante replantear su percepción como actividad esencialmente introspectiva del Estado en la sociedad, así como la afirmación lineal y determinista que la magnifica como el pilar más importante de la vida estatal, dando por hecho y de manera equívoca, que lo público y lo estatal son lo mismo.

Conviene señalar que *lo público* (Aguilar, 1992: 28) **y lo estatal son ámbitos diferenciados** y en todo caso, cuando se **alude a la administración pública** como entidad circunscrita al Estado, no se debe **soslayar el con-**

**tenido público y democrático del propio Estado -constitucionalidad, ciudadanía, democratización, republicanismo, división de poderes, gobierno de los ciudadanos, rendición de cuentas- dado que es condición necesaria para evitar la homologación de esferas que, por esencia, identidad y contenido, tienen sustancia propia. Incidir en el ángulo exclusivamente organizativo y procedimental de su estudio, es vaciarla de su importancia social y condenarla a un fundamentalismo que es propio de las posturas que valoran los objetos de conocimiento como piezas reverenciales e inmutables.**

**En consecuencia, uno de los factores que han contribuido al desprestigio y a la crisis intelectual de la Administración Pública ortodoxa -decisionismo, instrumentalismo, politización, eficientismo- es que su estudio se ha quedado en el renglón de lo prescriptivo, es decir, en una especie de metateoría improductiva y carente de perspectiva y reformulación. Tal parece que lo prescriptivo, sin nuevas alternativas a considerar, es el único camino para comprenderla y analizarla. Es importante destacar que las disciplinas no se desarrollan dando énfasis a los análisis introspectivos y descriptivos, sino cuando problematizan situaciones de facto, y construyen, con la ventaja de los datos, las evidencias y las conclusiones, los argumentos que la nutren como un sistema teórico y metodológico.**

**Por ello, cuando el Estado de bienestar vive en crisis aguda a partir de los setenta, y con él la administración pública intervencionista, burocratizada y sobredilatada, se cuestiona la eficacia y utilidad de ésta. La falta de respuesta teórica y oportuna, influye para que sea considerada por *tirios* y *troyanos*, como el origen de los problemas de la sociedad y la opción que prevalece para explicar lo que sucede, da pie a una condena sin explicación y sustento, a saber: que habla una embestida de la "mano invisible de los mercados" para "desmantelar" el Estado de bienestar, "debilitar" a los gobiernos y eliminar el contenido social de la administración pública.**

**Ante la falta de una postura analítica, puntual y sólida, lo más fácil y superficial se convierte en explicación categórica y difundida: "el neoliberalismo" -monstruo de las mil cabezas- es el enemigo que daña**

y atenta contra la administración pública. Se pierde así, la oportunidad de revisar y precisar el estado del conocimiento de la Administración Pública, y se continúa por lo general, en la ruta concéntrica de explicarla de acuerdo con la tradición decimonónica, cuando los tiempos que se viven, corresponden a la globalidad y a la civilización posmoderna.

En esta línea, la nueva administración pública es una propuesta sugerente y contemporánea. No revisa las cuestiones disciplinarias en abstracto, sino que analiza, evalúa y propone mejoras de fondo en la calidad del desempeño institucional. Es fruto de realidades que se nutren de la globalidad, la interdependencia y la incertidumbre. Se inscribe en una nueva concepción del tiempo y el espacio dada por el fin de las distancias geográficas, las soberanías compartidas, la comunicación instantánea, la publicitación de los sucesos, la integración vertiginosa de los espacios locales y mundiales, así como la simultaneidad diacrónica y sincrónica de los procesos y los hechos sociales. Además, centra su atención en asuntos (Fox y Miller, 1999:17) que son importantes para la vida pública como. la relación que sostiene con los ciudadanos, la importancia de la gobernabilidad democrática (Merino, 1998: 147 y 148), la correlación entre recursos, costos y resultados, la disminución de los niveles rígidos de autoridad, la calidad e impacto de las políticas y lo relativo a su importancia como institución y organización de naturaleza pública

La nueva administración pública se relaciona con la necesidad de formar y desarrollar nuevas capacidades de gobernación (*governance*) para impulsar y estimular relaciones de coordinación entre lo público y lo privado, a fin de dar cauce a formas de autorganización social y fortalecer la interacción entre las estrategias y acciones del gobierno con los organismos activos de la sociedad civil.

La propuesta conceptual y metodológica de la nueva administración pública tiene su origen en países como Canadá, Estados Unidos de Norteamérica (Frederickson, 1989), Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido, los cuales, desde la década de los ochenta, han emprendido ajustes estructurales, replantado las políticas y revisando los procesos relacionados con el diseño o rediseño de las instituciones públicas.

La propuesta de la nueva administración pública consiste en que sea entendida de acuerdo con las nuevas realidades (Argüelles y Gómez, 1999: 15) que están dadas por la relación hipercompleja entre la sociedad, el mercado, las empresas, las organizaciones sociales, el público ciudadano y el Estado. Su centro de referencia es que la administración pública en cuanto institución, sea competitiva, eficiente (Giddens, 1999: 91), abierta y responsable. Para ello incorpora los valores del mercado -innovación, valor monetario, ventajas, productividad, competitividad- no para anularse o autoliquidarse, sino con objeto de mejorar sus rendimientos en la vida pública de acuerdo con los conceptos de valor y calidad.

De este modo, categorías como excelencia, calidad, competencia, costos, análisis de redes, procesos de gestión, el ciudadano como cliente son, entre otros, elementos para sustentar una nueva concepción (Osborne y Gabler, 1992) de los asuntos públicos y por ende, del funcionamiento de la administración pública. En la actualidad, hay hechos importantes que generan nuevas situaciones entre las que destacan: 1) que el mundo de la globalidad modifica la visión previsible entre el tiempo y el espacio; 2) la integración de los países en comunidades de Estado; 3) el reconocimiento mundial de la ciudadanía; 4) la interacción compleja e intensa entre los mercados y los gobiernos; 5) la atención gubernamental y no gubernamental de los problemas públicos; 6) los hechos que combinan reestructuración, reacomodos, imprevisibilidad e interdependencia y 7) la importancia de la evaluación ciudadana en los procesos gubernamentales y administrativos

En consecuencia, los postulados de la nueva administración pública son de naturaleza filosófica, política y económica. En el primer caso, lo filosófico, postula la relación ciudadanos-administración pública, recuperando el significado de lo público y la necesidad de que la misma sea el gobierno positivo y eficaz de la comunidad civil y política. En el segundo caso, lo político, impulsa la democratización de la democracia al proclamar una administración pública descentralizada, abierta y sujeta a la rendición (Przeworski, 1998: 375) de cuentas. En el tercer caso, lo económico, recupera la importancia de que los programas, las políticas y los costos, sean el referente principal de los beneficios públicos y las

correspondientes implicaciones fiscales, con el fin de eliminar la extensión, densidad y multiplicación de organismos que burocratizan y ritualizan los objetivos del bienestar social.

Así, las premisas de la nueva administración pública son: 1) impulsarla descentralización política y administrativa; 2) disminuir el peso de las jerarquías rígidas, multiplicadas y formalistas; 3) estimular la autonomía gerencial de las organizaciones públicas; 4) propiciar la confianza (Berman, 1997) ciudadana en las organizaciones públicas; 5) definir indicadores de desempeño; 6) otorgar prioridad a los resultados, no tanto a los sistemas internos de control; 7) la administración debe orientarse al "cliente" (son los ciudadanos los que evalúan la calidad de los bienes y servicios públicos).

La nueva administración pública es una propuesta que valora lo siguiente: 1) la importancia de lo público y el público ciudadano; 2) la relevancia de los ciudadanos en cuanto 'clientes' y usuarios de los gobiernos; 3) que el servicio público sea competitivo a través de mejorar pericias, habilidades y capacidades; 4) el impulso de las redes interorganizativas e interinstitucionales; 5) la evaluación por monitoreo y 6) la formación de capacidades directivas y operativas.

Finalmente, la nueva administración pública da cauce a: 1) el análisis de las instituciones; 2) el análisis de las organizaciones públicas; 3) el análisis político; 4) el análisis del gobierno y 5) el análisis de la vida pública. En este sentido, reconoce que las organizaciones públicas son: 1) arenas de poder. 2) estructuras de decisión; 3) sistemas de implementación; 4) procesos abiertos e interdependientes, 5) ámbitos en los cuales se identifica el desempeño de las instituciones públicas en términos de apoyos y acuerdos y 6) las decisiones que se conciben, elaboran y traducen en políticas y acciones.

## Conclusión

*La institucionalidad democrática es el puente que comunica a la sociedad, el Estado, la administración pública, el mercado y los ciudadanos.* Determina las reglas del juego que garantizan el desarrollo con certidumbre de las actividades sociales, privadas y públicas. Por su espíritu y contenido, la institucionalidad democrática es importante vincularla con la vida productiva, los procesos políticos, el intercambio de recursos, información y bienes, así como las reglas que prescriben, sancionan y recompensan la conducta de los agentes sociales y públicos. Las reglas que postula se generan en el mundo de las instituciones y el modo en que se hace valer y cumplir, destaca la eficacia para regular el mundo de la competencia, las contradicciones y las realizaciones.

Las reglas en una sociedad democrática como la moderna, se gestan en un sistema de vida que reconoce el valor de lo privado, las aportaciones públicas y las capacidades de dirección. Las reglas democráticas reconocen la importancia de los actores en las tareas de representación y participación. Dichas reglas son el punto cardinal del orden político y jurídico, dado que favorece un ambiente de certidumbre, negociaciones, acuerdos y compromisos. Las reglas democráticas tienen como característica que se forman con el auxilio de la deliberación y la argumentación. Construir el orden democrático no significa imponer elementos de fuerza, sino apoyarse en la pluralidad de ideas, proyectos y reglas que permitan a los actores principales de la sociedad comprometerse a respetarlo y cumplirlo. Así, la institucionalidad democrática se vierte al campo de lo político, lo económico y lo social.

Respecto a lo político, establece los tiempos, agendas, instancias, procedimientos y acciones con el objetivo que la incertidumbre inherente a la competencia sea regulada en sus aspectos básicos, es decir, en los modos y formas que permitan dar cauce a los procesos del poder.

En lo económico, lo fundamental es que las funciones de producción, distribución, circulación y consumo de los bienes y servicios, sean re-

De acuerdo con la institucionalidad democrática, la nueva administración pública emerge en un mundo que vive procesos de cambio en gran escala. Su propuesta no es convencional ni casuística, sino ordenada, seria y sugerente. No es una moda ni una vuelta al pasado remoto o reciente, pues implicaría que carece de sentido y propuesta. No es tampoco fruto de respuestas espontáneas o inmedatistas, sino que se caracteriza por armonizar una cosmovisión que se alimenta de la nueva relación dada entre los gobiernos y los ciudadanos. Inscrita en la velocidad y los cambios de una sociedad como la contemporánea, se erige en una veta de reflexión.. análisis y propuestas que condensan el avance de una disciplina que, como la Administración Pública no puede ni debe quedarse en lo conseguido tiempo atrás.

La nueva administración pública abre la posibilidad de conocer problemas. categorías, objetos de estudio y métodos de investigación desde ángulos que conjuntan la necesidad de la reflexión teórica con la utilización de conceptos operacionales que permiten acercarse, medir y problematizar el mundo de lo factual para superar las posturas ancladas en el estudio de los objetos cosificados. La nueva administración pública no es la continuación inercia) ni obvia de la administración pública ortodoxa, tampoco es la negación de ésta. En todo caso, hay que ubicarla como una aportación que se enlaza con el tiempo y el espacio de la globalidad y la posmodernidad en los cuales lo público, lo privado y lo social dan vida a nuevas formas de cooperación y participación que se manifiestan en la interacción dinámica de los gobiernos, los ciudadanos y sus tipos de organización

## Bibliografía

Agullar Villa nueva. Luis F. (1992). "Estudio introductorio", en *El estudio de las políticas públicas*, Antología 1. Miguel Angel Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1999). Democracia y transición. Más allá de los juegos del poder', en *Revista Trayectorias*, núm. 1. Universidad Autónoma de Nuevo León, México, septiembre - diciembre.

Argüelles, Antonio y José Antonio Gómez (1999). Hacia *la reingeniería educativa*. Coedición Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica e Instituto Nacional de Administración Pública, México.

**Berman, M. Evan (1997). "Dealing With Cynical Citizens", en *Public Administration Review*, March - April, vol. 57, núm. 2.**

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1991). *Reforma del Estado para la ciudadanía*. Editorial Universitaria de Buenos Aires y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Fox, J. Charles y Hught T. Miller ( 1999). "**Normas de investigación en asuntos públicos**", en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. VIII, núm. 1. **Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.**

Frederickson, George H. (1989). *Minnowbrook II: Changing Epochs of Public Administration*, Conferencia dictada en la Universidad de Syracuse sobre la visión de la Nueva Administración Pública.

Giddens, Anthony (1999). La tercera vía. ***La renovación de la socialdemocracia***. Editorial Taurus, Madrid.

Merino, Mauricio (1998). "El rompecabezas de la gobernabilidad democrática", en ***Revista Mexicana*** de Ciencias Políticas y Sociales. División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

Osborne, D. y T. Gaebler (1992). *Reinventing Government Reading*. Addison - Wesley, Boston.

Payne, Mark (1999). "Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado", en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 13. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.

Prats Cataj a, Joan (1998). "Administración pública y desarrollo en América Latina Un enfoque neeinstitucionalista ". en Revista *Reforma y Democracia*, núm. 11 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo , Caracas

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

Przeworski, Adam (1998). "El Estado y el ciudadano", en *Revista Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2 Centro de Investigación y Docencia Económicas , México.

Przeworski, Adam (1995). *Democracia y mercado*. Cambridge University.

Valadés, Diego (1999). *El control del poder*. Universidad Nacional Autónoma de México.



Interior Latente

## **LAS RELACIONES DEL CIUDADANO CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO**

*Jose Chanes Nieto*

### **Los habitantes del país y la administración**

La administración y los habitantes del país mantienen relaciones permanentemente. La vinculación resulta en primer lugar de la nacionalidad. Todos los mexicanos se benefician o padecen por la acción o la omisión de las administraciones federal, estatales y municipales, cuando se encuentran en el extranjero permanecen sujetos a ellas aunque de manera atenuada. En segundo lugar, la relación proviene de la residencia en el territorio nacional. Los extranjeros residentes están sometidos a la autoridad de tales administraciones. Desde luego en condiciones no idénticas a los nacionales, como también lo están, en tercer lugar, los extranjeros no residentes durante su permanencia en el país.

En sus relaciones jurídicas con las administraciones pueden ser obligados, usuarios o colaboradores. Los habitantes, en su calidad de ciudadanos, son políticamente los mandantes. Como obligados deben realizar determinados actos u omitir otros con independencia de su voluntad. Como usuarios reciben prestaciones de ellas y se manifiesta con plenitud el servicio público en su carácter benéfico. Como colaboradores aportan su ayuda voluntaria al cumplimiento de las funciones administrativas.

Director en Derecho por la universidad de País, Inr de numerosos artículos y ensayos publicados en revistas especializadas así como de varios libros. siendo el último: *La Administración Pública en México. Nuevos Clases. La Obra de Luis de la Rosa*, pertenece al Setor Municipal de Inversión y es Consejero del IAPM.

## **El habitante obligado**

Todos los pobladores de un país, residentes o transeúntes, deben cumplir obligaciones. El habitante aparece así como sujeto y tiene limitaciones a su autonomía personal; debe cumplir sus obligaciones con independencia de su voluntad.

Las obligaciones tienen características variadas y pueden clasificarse de diferentes formas. Desde el punto de vista de su contenido, se distinguen las obligaciones de hacer de las de no hacer; ejemplo del primer caso es pagar impuestos y del segundo la prohibición de tirar basuras en lugares distintos a los destinados para hacerlo. Las obligaciones de hacer pueden consistir en la entrega de un bien (expropiación por causa de utilidad pública), en la realización de actos (inscribirse en el catastro de la municipalidad o en el Registro Nacional de Ciudadanos) o en la prestación de un servicio personal por parte del habitante (desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales o las dejurado).

Retomando una clasificación del derecho privado, las obligaciones también pueden ser personales, derivan de la situación particular del habitante, verbigracia el servicio militar que sólo obliga a los nacionales, y reales, originadas en cualidades no personales, como las derivadas de la propiedad, tal sería el caso del pago del impuesto predial.

Las obligaciones encuentran su origen normalmente en una ley, pero también pueden provenir de disposiciones administrativas. En efecto, la relación jurídica de las administraciones con el habitante no implica, como en la privada, la igualdad y la autonomía de las partes. Las administraciones disponen de prerrogativas jurídicas de mando, de acción unilateral, que les permiten imponer obligaciones a los habitantes. Tales prerrogativas confieren a la norma administrativa un carácter obligatorio.

La situación del habitante frente a las disposiciones administrativas unilaterales es precaria. Conviene, no obstante, señalar que en determinados casos participa en alguna medida en su elaboración. Esta partici-

pación tiene distintos grados que van de la encuesta practicada por la administración, pasando por la consulta popular, a la existencia de organismos de carácter consultivo en los cuales están representados los ciudadanos (como han sido los comités de manzana y de barrio, las juntas de vecinos o el Consejo Consultivo en la ciudad de México). El caso extremo es cuando la norma es concebida por una organización privada y la respectiva administración se limita a aceptarla y otorgarle la categoría de acto administrativo, verbigracia los reglamentos que rigen a las distintas cámaras (comercio, industria, etcétera) o, infortunadamente, las medidas económicas cuyo origen son los pactos celebrados por el depositario del poder ejecutivo federal con los grupos hegemónicos.

Cuando la norma es publicada o ejecutada, los habitantes pueden acudir a diversos medios previstos jurídicamente para anular su ejecución. De manera general la suspensión sólo procede cuando hay una disposición expresa al respecto. Sólo en casos excepcionales los habitantes no están obligados a cumplir previamente la disposición administrativa.

Las administraciones están facultadas para realizar, bajo condiciones muy diversas, controles sobre los habitantes, los cuales se aplican para verificarla conformidad de su situación personal o de sus bienes a ciertas normas. El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos preceptúa: 'la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigirla exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos'. En realidad esta relación jurídica es semejante a la precedente: las administraciones ejercen competencias que les permiten imponer obligaciones y el habitante debe acatarlas.

La misma observación puede hacerse en el caso del ejercicio por las administraciones de su facultad coactiva. No se trata de un simple fenómeno de fuerza, sino del ejercicio de una atribución legal sometida a reglas muy precisas. El habitante debe sufrirla, cuando es legalmente

ordenada y ejecutada; una resistencia activa o pasiva de su parte constituye un incumplimiento y puede dar origen a la aplicación de sanciones,

## **El habitante usuario**

Las administraciones proporcionan diversas prestaciones a los habitantes. Gracias a ellas el servicio público adquiere plenamente su naturaleza benéfica para el habitante. Sin embargo, pueden revestir un carácter coercitivo también en su ejecución. Los dos elementos quedan vinculados tratándose de las reglas de policía que, al mismo tiempo, implican obligaciones y procuran a los habitantes los beneficios de la seguridad y del orden públicos. Las normas sobre el tránsito aseguran el orden en la circulación de vehículos y de peatones para garantizar su seguridad.

Los habitantes son beneficiados de manera colectiva y permanente por prestaciones proporcionadas por las administraciones. Tales prestaciones se destinan indistintamente a todos los habitantes o a un número indeterminado (carreteras, calles, centros recreativos). Los habitantes son más beneficiados que usuarios de los servicios, en el sentido de no existir un vínculo jurídico individualizado entre él y la administración respectiva, tratándose, por ejemplo, de los servicios económicos, que aseguran el mantenimiento o la instauración de un determinado orden económico, o de los sociales, que protegen a los individuos contra determinados riesgos inherentes a la vida en común o frente a la situación inequitativa en que se encuentran ante los demás. Por el contrario, hay una relación de usuarios propiamente cuando el ciudadano recibe prestaciones determinadas e individualizadas, cuyo otorgamiento está sometido a reglas precisas. Así, el niño que asiste a una escuela pública está utilizando el servicio público de enseñanza en tanto que los adultos, progenitores o tutores, son sólo beneficiados.

El acceso del habitante al servicio público tiene diversos orígenes. Puede ser impuesto por las administraciones y asemejarse a la relación de obligado, por ejemplo la enseñanza primaria y la secundaria que son

obligatorias También puede ser solicitado por el habitante, pero las administraciones conservan el poder de proporcionarlo o no, como la construcción de una nueva escuela. En otros casos la administración está obligada a prestar el servicio al habitante que se encuentra en determinadas condiciones, verbigracia la educación primaria y la secundaria para los menores de edad, los servicios médicos para los derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El régimen jurídico aplicable a las relaciones del habitante como usuario de los servicios administrativos reviste diferentes formas. Puede resultar de una disposición legislativa, la vacunación gratuita. de una administrativa, la dotación de árboles para reforestar, o del acuerdo de la autoridad con el habitante, obtener un local en un mercado público o un lugar en un cementerio.

### **El habitante colaborador**

La doctrina moderna ha puesto el acento desde hace algunos años sobre las relaciones de colaboración entre el habitante y la administración. El hecho así calificado no es nuevo y lo único novedoso es su intensificación actual.

La noción de colaboración es difícil de determinar y existen distintas opiniones.. priva la que considera la colaboración como una ayuda aportada voluntariamente por los habitantes para la ejecución de las funciones administrativas.

El elemento voluntario no es admitido por todos y se habla de una colaboración forzosa, por ejemplo a propósito de prestaciones obligatorias de servicios personales (servicio militar, cargos concejiles, funciones electorales y censales) o de servicios reales (bienes clasificados como monumentos históricos o artísticos). No obstante que la administración encuentra en estos servicios impuestos un medio para cumplir sus tareas, existe en este caso un abuso terminológico que lleva a confundir la relación de obligado con la de colaborador. En el sentido propio del

**término la colaboración debe ser consentida** por el habitante y no **impuesta por la administración**, si es así se **convierte** en obligado.

La colaboración del habitante con la administración es objeto de **múltiples clasificaciones**, entre ellas **está la que la distingue en paralela, directa e indirecta.**

La colaboración paralela ocurre cuando los ciudadanos ejercen una **actividad idéntica o semejante a una administrativa, por definición no monopolizada jurídicamente por ésta**, como tales están los servicios educativos privados. Esta noción debe aplicarse sólo si la actividad privada tiene exclusivamente una finalidad de interés público y es **inherente a una actividad administrativa**; así sucede con **actividades privadas coincidentes con las administrativas tradicionales (asistencia social privada y pública) o las realizadas por los colegios de profesionales.**

**La administración en algunos de estos casos les concede a los particulares ventajas materiales o jurídicas y, en consecuencia, ejerce un control sobre tales actividades.**

La segunda forma de colaboración se manifiesta como una **participación indirecta del habitante en la administración**. En este caso el habitante, **sin integrarse a la estructura administrativa o cumplir tareas de esta índole, proporciona a la administración algunos medios necesarios para el cumplimiento de sus tareas (por ejemplo en el caso de los contratistas o proveedores).** La ayuda aportada por el habitante en esta forma de colaboración puede no ser desinteresada y perseguir un **interés personal**. El concurso que aporta a la administración se aprecia más objetiva que subjetivamente, será resultado de su acción, pero no es el fin buscado.

**En esta situación se encuentra la mayoría de los contratos celebrados por la administración con los particulares, especialmente en los que éstos se obligan a prestar un bien o un servicio. Desde el punto de vista de la administración son actos jurídicos tendientes a satisfacer el interés general. En consecuencia su regulación es distinta a las normas del derecho común, al quedar sujetas al derecho administrativo, que**

determina los derechos y las obligaciones de las partes en función de las exigencias del servicio público.

En su colaboración por participación directa en la función administrativa.. el habitante conserva la calidad de particular y no se integra a la estructura administrativa, pero sí participa en tareas de la administración. Esta contribución puede estar limitada, ser eventual y honorífica, tal es el caso de la cooperación en casos de desastres, en los censos o en las jornadas electorales, Su importancia es mayor cuando el habitante, las organizaciones de ciudadanos o las empresas privadas tienen confiada la prestación de un servicio público de manera permanente a cambio de un pago.. bajo la autoridad de la administración, como acontece tratándose del Registro Nacional de Vehículos o de los servicios públicos concesionados.

## **El habitante y la decisión administrativa**

Desde la perspectiva de la democracia real los ciudadanos, tomados en conjunto o repartidos en clases y grupos, participan en la elaboración de la decisión administrativa. Esta participación es difusa e indirecta, en tanto desde su inicio hasta la toma de decisiones se presenta muy diferente en cada etapa.

La participación trascendente es aquella con un carácter concreto y directo. Esta participación puede clasificarse según las modalidades de la intervención o la naturaleza de la aportación hecha a la decisión. La primera clasificación es preferible por traducir el momento en que se presenta dentro del funcionamiento de la administración.

Por una parte están los ciudadanos o grupos convocados por los titulares de los poderes ejecutivos y por la otra los que se inmiscuyen por su cuenta. En el primer caso se encuentran los expertos y los representantes sociales. Los expertos son los habitantes que, sin ser funcionarios, aportan a la administración conocimientos científicos o técnicos especiales en la materia considerada, como el recién creado Consejo Consultivo Nacional Científico y Técnico de los Arrecifes Coralinos de

México (Diario Oficial de la Federación del 2 de junio de 2000). Los representantes sociales son aquellos ciudadanos que por razón de sus actividades se presume sostienen la opinión y defienden las necesidades de un grupo al que atañe la decisión administrativa, como las organizaciones obreras, las de usuarios de un servicio, las de empresarios o las de especialistas reunidos en colegios.

Su acción está condicionada por el modo como son llamados por los depositarios de los poderes ejecutivos, es decir, tendrá mayor trascendencia si la consulta es obligatoria por disposición de una ley o de un reglamento y será menor si son invitados a participar por ellos sin estar **obligados a** hacerlo. Una y otra manera, sin duda, no modificarán las concepciones de las personas calificadas y sinceras, pero a otras las puede condicionar al expresar su parecer. No es correcto considerar a los expertos en el campo del conocimiento y a los representantes en el de los intereses. Hay personas conocedoras de un medio sin ser representantes y hay representantes conocedores de los aspectos técnicos del asunto y no sólo del interés de sus representados.

El experto debe esencialmente contribuir al análisis y comprensión del asunto; los representantes deben poner de relieve los elementos justificativos de la voluntad de sus representados.

La vida no se encuentra **en las oficinas**, está fuera, en la sociedad, que es el ámbito de los seres humanos. La función administrativa no pierde independencia, dignidad o eficacia, por el contrario las gana, cuando se inspira en los conocimientos de quienes saben y toma en consideración los puntos de vista de los representantes de los interesados y mejor todavía cuando los habitantes pueden participar directamente, entre otros medios, gracias al referéndum y a la iniciativa popular administrativos.

La segunda clase de ciudadanos, los representantes de grupos, actúan diferentemente y constituyen los llamados grupos de presión; término empleado muchas veces con un sentido peyorativo. Su acción se **presenta al** margen de los conductos establecidos para influir la decisión

administrativa, se valen de los medios de comunicación colectiva, del rumor, de la fuga de capitales, de la compra de legisladores, por ejemplo mediante el llamado cabildeo en Estados Unidos.

A diferencia de la consulta organizada o pedida por los titulares de los poderes ejecutivos, la acción de los grupos de presión es espontánea. Puede ser permanente u ocasional. Cuando es exitosa su intervención permanece y llega hasta dominar a las administraciones. Los grupos poderosos económicamente suelen determinar el sentido de las decisiones o el nombramiento de funcionarios verbigracia.

Si se quiere que sea abierta la función de los grupos de presión deberá organizarse claramente. Nada es más peligroso para una sociedad que la intervención oculta de poderes que no dicen su nombre. Es el camino más seguro al despotismo, aunque se excuse por ser *ilustrado*.. o a la plutocracia aunque enarbole la libertad del mercado.

Los habitantes convertidos en ciudadanos en sus relaciones con la administración son constitucionalmente los mandantes y les corresponde definir y evaluar la actividad administrativa.

### **Situación actual**

El "adelgazamiento", "ajuste", austeridad" o privatización de las administraciones públicas, la disminución de los recursos de toda índole a su disposición, la reducción de personal y de sus salarios reales, producto de la crisis económica o del avance del neoliberalismo, están profundizando el descontento político y social, además de acentuar las deficiencias e insuficiencias administrativas, sin haber resuelto tampoco los problemas económicos. Los habitantes al decrecer su poder adquisitivo, las posibilidades de empleo y de satisfacción de sus necesidades primarias, exigen cada día una mayor y mejor acción administrativa. Cada administración debe hacer frente a un incremento en las demandas sociales con medios decrecientes.

La crisis, entendida en su acepción de escasez y carestía, se ha enseñoreado de las preocupaciones actuales. Su dimensión económica ha privado sobre la social y la política. Resolverla en el ámbito económico parece el único fin. La economía, suele olvidarse, debe estar al servicio del ser humano y contribuir al disfrute efectivo de sus derechos. Por ello, si de antiguo había descrédito de los servidores públicos, ahora el juicio público es todavía más negativo. En los medios de comunicación colectiva diariamente se destacan las carencias y los defectos administrativos, sin apenas mencionarse los logros, ratificando así la pobre opinión de los ciudadanos sobre la administración, derivada de sus experiencias en el trato con el personal público.

Por ende, en el parecer de la mayoría, los empleados públicos trabajan menos que los privados y aunque perciben menores salarios, éstos resultan altos en relación con su improductiva labor; son igualmente perezosos, desatentos, incomprensibles, groseros, lentos, rutinarios, impreparados, ineficientes y corruptos, en consecuencia complican la vida de los ciudadanos en lugar de contribuir a mejorar su calidad. Pocas personas manifiestan su preferencia por trabajar en la administración, por considerarla culpable en buena medida de la crisis y poco propicia para su realización personal; por lo tanto, se sentirían avergonzados si fueran burócratas. Fausto Alzati agradeció "al Presidente Ernesto Zedillo haberlo relevado de su cargo (Secretario de Educación Pública), pues eso le permitió dejar de ser parte de la burocracia y ofrecer sus servicios al sector privado, en el cual trabajo como cualquier mexicano decente" (El Financiero, 4 de agosto de 2000).

De realizarse una encuesta entre quienes se desempeñan en la administración, probablemente las opiniones sobre sí mismos no serían muy diferentes. Igualmente de interrogárseles sobre los ciudadanos, posiblemente dirían que éstos son desatentos, incomprensibles, groseros, impreparados, ineficaces, corruptos -no hay corrupción sin corruptores-, rutinarios, complican la vida de los servidores públicos y les impiden realizar con eficiencia sus labores.

Tales opiniones, que han contribuido a dificultar las relaciones de los ciudadanos con la administración, se originan en una atención del

público con frecuencia deficiente. Lo reciben malencarados, cierran las ventanillas antes de la hora señalada y las abren después, lentos para actuar y rápidos para exigir, que aplican normas oscuras y mal difundidas, originadas en organizaciones impenetrables, sujetos a superiores en oficinas inaccesibles, donde a veces se toman las decisiones. Éstas son fruto en muchas ocasiones de consejos, de comités, de comisiones.. de 'gabinetes, de la superioridad o de las dependencias . 'globalizadoras, sin un responsable preciso.

Los reproches sólo se refieren a la parte visible de la administración, ésta es mucho más que lo percibido por los habitantes del país. Una parte considerable del trabajo administrativo se les escapa, como son las medidas para prevenir accidentes, desastres o epidemias. Los perjuicios evitados a la sociedad por la administración son difícilmente aquilatados por el público. Los ciudadanos desconocen en gran medida a las administraciones, en tanto no disponen de la suficiente información sobre la realidad administrativa, sea por no buscarla o porque no les es proporcionada.

Pocas instituciones son casas de cristal, la mayoría son tenebrosas y misteriosas. Incluso para la parte instruida de la población y para muchos funcionarios, la organización, las reglas, los procedimientos, los métodos de trabajo o los fines de la administración son desconocidos o ininteligibles. Por ende el público se vale para juzgar a la administración de sus propias experiencias, de las de sus conocidos. de las publicitadas por los medios de comunicación colectiva o aun de los rumores.

Las ineficiencias de la administración, reales o supuestas, producen un deterioro en el gobierno, a éste se le responsabiliza directamente; el voto es un medio para expresar la inconformidad ciudadana hacia ella. Lograr que funcione mejor es tarea fundamental para la consolidación de los gobiernos.

La formulación de objetivos políticos que tengan como fin en si mismos a la administración, garantiza el cumplimiento de otras políticas en que ésta es un mero instrumento. En la medida que las administraciones

fracasen las segundas serán inoperantes; de ahí la necesidad de elevar a políticas nacionales las transformaciones requeridas por ellas.

Siglos de burocratismo, de reformas administrativas prometedoras y finalmente frustradas, de esfuerzos de capacitación sin continuidad, reconocimiento o excelencia, de incomunicación entre servidores y ciudadanos, así como tantos años viviendo una crisis sin próximo término, han conducido a la incomprensión recíproca, a la insatisfacción de ambos, al enfrentamiento permanente en lugar de la colaboración mutua; desconfían unos de otros en perjuicio del constante mejoramiento político, social, económico y cultural de todos.

La situación del llamado sector público está en íntima conexión con el resto del país. Las limitaciones de las administraciones, además de las deficiencias e insuficiencias internas, también derivan de las de su entorno, de las de los ciudadanos, de las de los otros grupos y fuerzas sociales. Si el medio social funciona indebidamente no puede esperarse que las administraciones funcionen eficazmente. En suma, procede dignificar al ciudadano frente al servidor público ya éste ante aquél.

## **Dignificación del ciudadano**

En 1789, con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, nace la esperanza en lograr la dignificación y la liberación del ser humano, en alcanzar la fraternidad entre los individuos y entre las naciones.

En el presente debe iniciarse el período de su efectivo disfrute en todos los confines de nuestro planeta. Para que así sea, las administraciones deben establecer condiciones indispensables para la práctica y el goce de los derechos humanos actualizados y perfeccionados

## **Del ciudadano soberano al ciudadano administrador**

Los ciudadanos son titulares del poder. No obstante, son llamados gobernados o administrados. Sus representantes son los gobernantes,

substituidos muchas veces por los administradores, terminología que es toda una confesión. El ciudadano esta subordinado al poder público. en lugar de estarlo éste subordinado. No resulta extraño, por lo tanto. que quienes administran lo consideren objeto y no titular, beneficiario. de la acción administrativa. Existe, sin duda, un movimiento encaminado a democratizar ala administración, pero se dirige más hacia la colaboración de los ciudadanos en la ejecución, en la conservación o en el patrocinio, que a su participación en la toma de decisiones y en su evaluación. Aun en el ámbito del municipio. donde tiene mayor viabilidad la autoadministración no ha triunfado.

La llamada reforma del Estado ha propiciado, al lado de la desincorporación de instituciones públicas y una mayor participación de los particulares en la prestación de los servicios públicos, el traslado de múltiples quehaceres a los habitantes del país. La autoadministración en cuanto participación en las decisiones y en la evaluación de los resultados tiene partidarios, pero respecto a la creciente ejecución de tareas por parte de los habitantes el apoyo consciente sería menor.

Los ciudadanos pueden exigir una administración democrática originada en su voluntad y actuando para beneficiarlos, pero serán pocos los dispuestos a realizar todas las tareas que han venido haciendo las administraciones. Hasta ahora han preferido procurarse los bienes y los servicios por una acción colectiva que los dispense, individualmente, de proporcionárselos por propia mano. La administración, dentro de la división del trabajo en la sociedad, se debe encargar de las labores decididas por los ciudadanos. ¿Desearían éstos entregar las cartas por propia mano?. Ciertamente no. Les interesa sobre todo la rapidez, la seguridad y el costo para hacerlas llegar, pues de hacerlo directamente podrían dar su mensaje de propia voz.

El contrato social vincula a los ciudadanos entre ellos mediante la renuncia de parte de sus derechos y de sus haberes monetarios para recibir servicios y bienes de interés general, disponiendo de tiempo para dedicarse a otras actividades. Eligen representantes y ponen a su disposición un aparato administrativo para que les resuelvan problemas, no para que sean organizados para solventarlos por si mismos.

Si el ciudadano tuviera una participación mayor en las tareas administrativas dispondría de menor tiempo para actividades retribuidas o de recreación. Hasta ahora se puede constatar que, salvo si son obligatorios y está sancionado su incumplimiento, no utiliza todos los conductos con que cuenta para participar. En caso de existir una aspiración para participar mayormente los buzones de quejas y sugerencias rebozarían de ellas, las galerías en las sesiones públicas de los cuerpos colegiados estarían pletóricas, las jornadas electorales registrarían un abstencionismo mínimo, las páginas abiertas a los lectores en las publicaciones periódicas serían insuficientes, todos militarían en un partido político, nadie se negaría a desempeñar cargos honoríficos en asociaciones civiles o a realizar gratuitamente tareas para la comunidad.

De darse efectivamente la participación de los ciudadanos en éstos y otros ámbitos la administración tendría mayor cuidado en responder a sus exigencias y en explicarles sus actos. Las decisiones serían convenidas con ellos.

Los individuos son poco dados al sacrificio altruista y permanente asociado a un interés general a largo plazo. Cuando la participación se presenta es tratándose de problemas personales, concretos e inmediatos. Existen muestras generosas de esfuerzos de los individuos asociados para el bienestar de la comunidad, pero son excepcionales al presentarse ante circunstancias también extraordinarias como son los desastres.

Los funcionarios de partidos, sindicatos, asociaciones o de organizaciones de toda índole encuentran colaboradores desinteresados para tareas concretas y por corto tiempo. En cambio tratándose, por ejemplo, de administrar una copropiedad, un multifamiliar, es difícil descubrir personas responsables de la buena conservación y funcionamiento del bien colectivo. La administración es sobre todo una tarea ingrata y sin reconocimiento. La gestión de los asuntos por y para los interesados exige asiduidad para deliberar, desplazamientos, revisión y estudio de documentos, escuchar, aconsejar, comprometerse y recibir las críticas, renunciar a un tiempo que se podría dedicar a la vida familiar, a la diversión, al descanso o a trabajos remunerados.

La tendencia de los ciudadanos a autoadministrarse no se ha demostrado. Sin embargo, invocando carencias presupuestarias, muchas debidas a ineficiencias o al pago de la deuda pública, las administraciones, por decisión de sus gobiernos o de instancias internacionales, han venido transfiriendo sus tareas a los ciudadanos, quienes cada día pagan más impuestos y reciben menores bienes y servicios a cambio.

De esta manera al habitante se le exige, entre otras actividades, desempeñar las de pepenador (separar y depositar las basuras), chofer (conducir a sus vecinos), albañil (autoconstrucción de vivienda, mantenimiento de escuelas), policía (autoprotección de su vida, honor y patrimonio, así como formar parte de los grupos de protección vecinal contra la delincuencia), promotor de la construcción de viviendas y administrador de las mismas, archivero público (conservar documentos administrativos), espía (ojos y oídos en cada calle para evitar hechos ilícitos), inspector de fugas de agua y de lámparas apagadas, promotor voluntario de la salud para mejorar sus niveles mediante un proceso de autocuidado o para ayudar a los pacientes y a sus familiares en tareas simples de atención médica, caminero (construir y reparar caminos y puentes), silvicultor (forestar o reforestar), proveedor (realizar compras en común y distribuir lo adquirido), contralor (contraloría social para los programas de la Secretaría de Desarrollo Social), administrador (condominios, mercados, colonias, rastros, distritos de riego), denunciante (funcionarios corruptos, destrucción del patrimonio cultural), defensor del consumidor (adquirir y difundir la cultura para el consumo, identificar necesidades de consumo de productos básicos, promover nuevas pautas de consumo, propiciar niveles óptimos de calidad, mejorar su conciencia consumidora, formular quejas de carácter colectivo, coadyuvar con la Procuraduría Federal del Consumidor en la inspección y vigilancia del mercado en materia de precios), abogado para defender sus derechos, contador para presentar sus declaraciones ante las autoridades fiscales o las contralorías si son servidores públicos, investigador, caza recompensas o delator anónimo para facilitar la aprehensión de presuntos delincuentes de acuerdo con la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y el Plan de Denuncia Ciudadana, asesor (sugerir mejoras en la administración), quejoso (señalar las deficiencias administrativas), agente de tránsito (a la entrada y salida de las escuelas),

barrendero (aceras y calles), pilmama (cuidar a sus hijos en las guarderías), profesor (enseñara leer ya escribir), pintor (cada calle con su letrero) y, abreviando las posibilidades, pagador de contribuciones para sostener una burocracia que día a día le transfiere más tareas y hace menos, a menudo ineficazmente, para servirle.

El habitante debe colaborar además en programas institucionales como el *tequio*, el de promotores de la comunidad, los llamados «écheme una manita» para mejorar el centro histórico de la ciudad de México o «a mejorar nuestra cuadra» cuidando árboles y jardines. Así mismo realiza obras de beneficio social, forma parte de consejos o comités de toda índole y participa en la consulta popular, los desfiles y ceremonias cívicas. A todas estas tareas se añan el servicio militar y el de jurado, alistarse y servir en la Guardia Nacional, al igual que cumplir funciones electorales y censales. Los niños también tienen quehaceres, tal es el caso del Club H2O, en calidad de superinspectores del agua. Todos estos menesteres se cumplen sin retribución alguna. Para desempeñarlos adecuadamente es necesario asistir también a cursos de capacitación y actualización sobre cada uno.

Sin embargo es preciso reconocer la existencia de actividades asumidas a iniciativa de los ciudadanos como son las de partido o religiosas, las cumplidas en asociaciones no gubernamentales, entre otras las destinadas a mejorar el ambiente o defender los derechos humanos. Igualmente suelen participar en bloqueos de la circulación, marchas, manifestaciones, concentraciones, ocupación de iglesias y edificios públicos, plantones, peregrinaciones, festejos callejeros por triunfos deportivos, huelgas, foros, mítines. También construyen topes por doquier, destruyen árboles y jardines, distribuyen basura y mugre, realizan pintas, ocupan entradas y lugares prohibidos, estorban la circulación, incumplen las leyes y los reglamentos. Asimismo deben fortalecer sus relaciones con quienes en los ámbitos político y administrativo pueden auxiliarles para ser escuchados y atendidos, obtener un empleo o un servicio, cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos.

De desempeñar todos los ciudadanos tal cúmulo de tareas serían reales las cifras oficiales sobre la mínima desocupación existente. Si cum-

plieran todos con ellas carecerían de tiempo para realizar actividades remuneradas o recreativas, serían autárquicos y harían inútil la existencia de la administración - El ciudadano autárquico sería administrador de tiempo completo.

## **Democracia administrativa**

En 1858 Teodoro Parker concibió a la democracia como «el gobierno directo y autónomo que sobre todo el pueblo, se ejerce por todo el pueblo y para todo el pueblo». En este sentido una administración pública será democrática cuando provenga de los habitantes del país y que, con la participación de éstos, los beneficie.

Sin embargo.. en pocas ocasiones se ha propuesto, y en menos llevado a la práctica una administración del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

La democracia en nuestro país está considerada «no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de pueblo»- Constitucionalmente «la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo- Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste»- «El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores»- La democracia es, por ende, representativa y la administración queda supeditada a los poderes ejecutivos federal y estatales y a los ayuntamientos.

En consecuencia, la administración no se ejerce por todo el pueblo, es asunto de los gobernantes y frente a éstos, desde la perspectiva administrativa, los habitantes del país son administrados, es decir, son personas sometidas a la jurisdicción de las autoridades administrativas.

Tratándose de los ciudadanos en sus relaciones con la administración deberían ser los mandantes. Por ende, les corresponde definir y evaluar las actividades administrativas y no sólo ejecutarlas.

La administración pocas veces es la casa del ciudadano, ante ella casi siempre es un extraño, inoportuno y sospechoso. El ciudadano la teme. Mala pagadora y acreedora implacable; lenta para decidir y actuar e inexorable para los plazos; deficiente en informar y exigente de informaciones. Contumaz en cometer errores de derecho o de hecho, deposita la carga de la prueba en los ciudadanos y les confiere la obligación de conservar un archivo de documentos públicos. Por eso los ciudadanos se sobrecogen al acercarse a ella. En muchos casos prefieren renunciar a sus derechos que preservarlos al precio de tramitaciones difíciles e inciertas en sus resultados; así los más pobres son los mayormente resignados y perjudicados.

Los habitantes dudan que los servidores públicos les sirvan. El servidor público a medida que asciende en la jerarquía administrativa es menos ciudadano y está más alejado de éste, particularmente de sus necesidades y de la realidad en que se desenvuelve. Los altos funcionarios suelen estar desvinculados de los problemas cuya solución está a su cargo, al encontrarse en una situación distinta en la que no los padecen. Si no vivir como las personas a quienes se presume sirven, sí deberían convivir con ellas para adentrarse en sus condiciones de vida y actuar cotidianamente como los demás habitantes del país.

Los políticos, pocas veces los administradores, juegan a ser del pueblo. Hace algunos años se les pidió se dieran baños de pueblo. No obstante, por su origen y formación ajenos a éste, cuando se acercan a él se percibe su incomodidad e impostura; recurren al disfraz y a la simulación; se conducen como extranjeros. Vestidos con ropa casual, en lugar del traje hecho a la medida con tela importada, uniforme de políticos y funcionarios, fingen un atuendo popular (pantalón, botas, guayabera y chamarra de piel, también de importación) cuyo precio es mayor a un salario mínimo anual. Orondo declaró el entonces aspirante a senador por el Distrito Federal y de nuevo candidato al mismo cargo: «Comi en campaña más chicharrón, mole y barbacoa que en todos mis 55 años.

*Pretendí ser uno más. Sentir y sufrir como cualquier ciudadano*>, (Excélsior, 26 de agosto de 1991). A veces el pueblo come en campañas políticas, si sobra después de hacerlo los invitados y el candidato. Platillos como los mencionados, ausentes de su dieta diaria y hacerlo no es un sufrimiento, sino un deleite.

Los encargados de vigilar los precios, con ingresos de numerosos salarios mínimos, pocas veces van al mercado e ignoran la realidad de los precios ante el precario poder adquisitivo de un salario mínimo. Quienes deciden sobre la construcción de habitaciones populares para hacer efectivo el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa, poco pueden comprender las limitaciones, incomodidades y deficiencias de las mismas desde sus espaciosas mansiones. Los altos funcionarios, procedentes cada día en mayor número de escuelas privadas, en algunos casos extranjeras, envían a sus hijos igualmente a centros educativos privados, en los que se privilegia un idioma distinto al español.. en la gran mayoría de los casos el inglés, situados en el país y preferentemente en el exterior. De asistir sus hijos a nuestras escuelas públicas seguramente éstas tendrían los recursos necesarios y sus vástagos dominarían la lengua nacional, sin correr el riesgo de integrarse a la segunda generación de estadounidenses nacidos en México.

Los funcionarios desconocen las dificultades, maltrato, pérdida de tiempo, frustración e impotencia del ciudadano frente a la administración, en tanto nunca recurren personalmente a ella. Por medio de ayudantes obtienen su pasaporte, licencia de manejo, permisos, certificados o documentos públicos. Tampoco realizan personalmente los pagos de impuestos o servicios públicos. Si se condujeran como ciudadanos serían los primeros en mejorar la administración pública y la calidad de la vida de los habitantes del país.

Los burócratas, en el sentido peyorativo del término, se han constituido en el principal obstáculo para el eficaz funcionamiento de las administraciones. Rutinarios, perezosos, impenetrables (salvo pagando el servicio a que están obligados), ejercen su parcela de poder como autócratas o dictadores.

Hasta ahora sólo en el texto constitucional los ciudadanos son titulares del poder, en los hechos están sometidos al poder público, en lugar de estarles éste subordinado. No resulta extraño, por lo tanto, que sean considerados por quienes administran mero objeto o clientes, en lugar de titulares y beneficiarios de la acción pública

La democracia representativa es una presencia cada vez más teórica que real de los ciudadanos en el gobierno, en la toma de decisiones sobre los asuntos que les conciernen; su presencia se torna efectiva al tomar decisiones, participar en su ejecución y fundamentalmente al recibir sus beneficios.

Día con día existe un mayor distanciamiento entre los electores y los elegidos, entre otras causas, por ser imposible al ciudadano vigilar a sus representantes, discutir con ellos, hacerles conocer su opinión espontáneamente, no la orquestada por los medios de comunicación masiva o en reuniones prefabricadas, así como expresarles sus aspiraciones. El ciudadano se percata que elige pero no decide, que se multiplican los intermediarios entre él y sus representantes, que cada vez se aleja más del ejercicio del poder, no obstante se afirma que el poder es del pueblo y se ejerce por el propio pueblo en su provecho.

La noción de democracia administrativa no tiene carta de naturaleza. Al ciudadano se le ha reconocido, en ocasiones hipotéticamente, el derecho a participar en política, pero muy pocas veces ha tenido un derecho semejante en materia administrativa. Todos los ciudadanos deben participar en la administración de conformidad con su ubicación, circunstancias e intereses legítimos.

La indiferencia ante una reivindicación tan importante es sorprendente, sobre todo por el desplazamiento de las decisiones fundamentales del poder legislativo hacia el ejecutivo, de la importancia cada día mayor de la facultad reglamentaria de éste, de la trascendencia de la planeación, de la necesidad de recurrir a la administración por parte de todos los sectores de actividad y de todos los habitantes, así como de las tendencias tecnocráticas surgidas en ella.

Hasta el presente el estatuto del ciudadano, transformado en administrado o cliente, se asemeja al de un menor no emancipado. La autoridad administrativa ejerce sobre él la tutela; justificando su acción unilateral en el interés público, en el supuesto interés de quienes impide participar. El paternalismo muchas veces es grato también al ciudadano, en lugar de su participación informada y responsable prefiere dejar su destino en manos de los profesionales de la política y de la administración. Así, en la realidad es súbdito y sólo en el texto constitucional soberano. Los derechos administrativos del ser humano están por precisarse. Los derechos políticos resultan insuficientes para su emancipación real.

Entre los derechos humanos administrativos, algunos ya reconocidos en otros países o esbozados en el nuestro, podrían considerarse para todos los habitantes los siguientes.

1. A una administración cercana, expedita, simple, oportuna, eficaz considerada, razonable, justa, honrada, humana, de excelente calidad y bajo costo.
2. A participar en la elaboración y aprobación de planes y programas así como supervisar su cumplimiento, particularmente de los de carácter urbano condicionantes de su forma de vida en todos los sentidos.
3. Al referéndum y a la iniciativa popular administrativos.
4. A la conservación de los atributos de los servicios públicos en los casos que estén concesionados o privatizados.
5. A la igualdad en las cargas y en los beneficios de la acción administrativa.
6. Al estricto apego de la administración al derecho y a disponer de medios expeditos y sencillos para asegurarlo.
- 7\_ Al debido proceso administrativo, mediante la regulación del contenido y alcance de las garantías procesales y sustanciales en la materia; omitirlo contrasta con lo pormenorizado de las normas en los procesos penal y civil.
8. A la precisión de los principios para la interpretación de la ley en materia administrativa.
- 9, A una defensa adecuada frente a las administraciones, incluyendo a la llamada paraestatal, y a un acceso fácil a ella.

10. Al establecimiento de tribunales administrativos de plena jurisdicción y de la responsabilidad directa y objetiva de la administración.
11. A una compensación por la acción administrativa ilegítima o inoportuna.
12. A sistemas expeditos y llanos para cumplir obligaciones, ejercer derechos y recibir servicios.
13. A la defensoría y asesoría de oficio en materia administrativa. La mayoría de las personas, por su ignorancia o pobreza, por la complejidad o desconsideración imperantes en las administraciones, están imposibilitadas para defenderse o beneficiarse del quehacer público. Con la defensoría y asesoría administrativas de oficio, como lo hizo Ponciano Arriaga con los procuradores de pobres, disminuirían los excesos, agravios, vejaciones maltratamientos o tropelías y se propiciaría el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de las obligaciones y el disfrute de los servicios.
14. Ala determinación de las bases para el ejercicio de las facultades discrecionales.
15. A recibir una respuesta razonada y en un término realmente breve por parte de las autoridades a las peticiones, sugerencias y quejas presentadas.
16. A que el silencio de la administración les favorezca, mediante la sustitución de la *negativa ficta*, protectora de la inactividad administrativa, por la *afirmativa* ficta impulsora de la acción pública y benéfica para los ciudadanos desatendidos. Si la autoridad no resuelve en breve plazo la decisión se considera favorable para el solicitante.
17. A la información fundada, clara y sencilla sobre la decisión y actuación administrativas, desde los nombramientos o remociones de funcionarios y las demás facultades discrecionales hasta respecto a quienes y por qué se otorgan concesiones o enajenan bienes públicos.
18. A la veracidad de las estadísticas, documentos e informaciones oficiales.
19. A acceder a los expedientes personales y a su complementación, así como a aquellos en que se tenga interés social.
20. A participar en la evaluación del quehacer administrativo.
21. A proteger los intereses sociales, no sólo cuando se es parte agra-

Ovada directamente.. generalizando la acción popular prevista, por ejemplo, tratándose del patrimonio cultural o de la responsabilidad de los servidores públicos.

22. A disponer de condiciones mínimas de consideración al menos en las áreas de atención al público. Nadie será sometido a tratos crueles.. inhumanos o degradantes, en acatamiento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.
23. A que los organismos de protección de los derechos humanos. además de su salvaguardia en el ámbito administrativo, les defiendan de la conducta irregular de las administraciones, remediando los casos de inactividad, negligencia o desconsideración, y propongan modificaciones a las normas, a los criterios y a las prácticas administrativas cuando produzcan resultados injustos o perjudiciales.

Pese a estas posibilidades de democratización administrativa, las autoridades en muchas ocasiones se han conformado con las encuestas, los comentarios periodísticos, la *concertación* de las decisiones con los grupos hegemónicos, la recepción de sugerencias del público, interpretándolas según su conveniencia y dejándolas muchas veces sin respuesta. Los denominados pactos económicos constituyen casos ilustrativos. En ellos se determina la vida económica del país por las cúpulas empresariales y el depositario del poder ejecutivo federal, llegando incluso a determinar el contenido de disposiciones que corresponden al poder legislativo, tal ha sido el caso del impuesto al valor agregado. La voz del pueblo soberano no siempre es escuchada y mucho menos atendida.

El derecho de los pueblos a disponer de su vida por sí mismos no se discute abiertamente; es tema para los discursos y es invocado en los documentos públicos, pero no se acata cabalmente. A nadie indigna la ausencia de instrumentos para hacerlo efectivo, para incrementar la participación, disminuir el abstencionismo y asegurar al ciudadano el carácter de autor de su presente y futuro, en lugar del de mero protagonista de un papel que no ha escrito ni decidido siquiera interpretar. Peor todavía, desde la perspectiva de los *tecnoburócratas* hay que felicitarse por ello, en tanto los asuntos públicos deben resolverse por los que

saben, por quienes mediante un lenguaje inaccesible a la mayoría, inteligible sólo para los iniciados, hacen incomprensibles los asuntos más simples, por aquellos que mantienen el monopolio de la información que manipulan para confundir al ciudadano, por los que determinan los modelos a seguir y pretenden modelar a todos para hacerlos realidad. Ante tal posición es preciso reivindicar el derecho del pueblo a equivocarse, según los tecnócratas, mismo que debe estar prohibido a los representantes y administradores.

Las administraciones deben informar claramente a los ciudadanos sobre el fundamento y el contenido concreto de sus actividades, escuchar sus opiniones y consultara todos los involucrados en ellas, así mismo deben acatarla evaluación que hagan de las mismas. El ciudadano es el mandante, los órganos representativos y las administraciones deben ser sus mandatarios.

La actitud de los servidores públicos precisa transformarse para servir al ciudadano, deben ser el medio para resolver los problemas y no un problema más para todos. La gobernabilidad sólo estará asegurada con una administración originada en el pueblo, con su participación y para su beneficio.

Al ciudadano corresponde dar vida a la democracia. Para que decida y vigile a las administraciones deberá asumir el papel de soberano, mediante instrumentos innovadores que lo permitan. La administración omnipotente, autoritaria, antidemocrática, cuya sombra paralizadora continúa extendiéndose y que únicamente escucha su propia voz, debe dejar la iniciativa y dirigir su acción al ciudadano soberano. Ambos pueden y deben hacer efectivos la libertad, la igualdad y la fraternidad, gracias a una administración del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.



Ansiedad



Encuentro Sublime

# RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

*Guillermo Haro Belchez*

## 1. **Notas** previas

El final del siglo XX manifiesta signos que le son definatorios. desarrollo exponencial de la tecnología; predominio del capital financiero. acelerada alza y caída de las Bolsas de Valores; explosiva expansión de las comunicaciones, desempleo y generalizada presencia mundial del fenómeno de la corrupción. En suma, hablamos de los elementos que constituyen el corazón de la globalidad y que están propiciando cambios profundos en el desenvolvimiento de la sociedad mundial

Sobre el tema de la corrupción se podría escribir mucho, ya que su presencia es un hecho preocupante e incontrovertible en los cuatro puntos cardinales del planeta. Pero la corrupción no es una conducta que surja en el vacío social ni por generación espontánea; sino que, más bien, su profundidad tiene lugar en condiciones específicas de la sociedad. Se trata de un hecho inocultable, la sociedad de este fin de siglo padece una profunda quiebra de sus valores convulcionales. de sus esquemas de organización del poder, de la profunda recomposición de la producción mundial y de cómo se distribuyen esos bienes entre la sociedad. De manera que ha penetrado en un mundo donde se oscurecen las expectativas vitales del futuro. Por ejemplo, el resquebrajamiento productivo propiciado por la tecnología de punta cancela los empleos productivos y la condición de una vida útil para millones de personas

Maesvoen Administración Pública y Doctoren Derecho puna universidad de Al d, oc 11 r0CS  
rsnaoa autor de varios libros y de numerosos artículos y ensayos uuhllcados cr lev.  
nacinna jese, Internacionales, ha sido Secretario de la Contraloría del Gobierno de Es:a do  
México acualmente es Contralor interno en la Secretaría de Desarrn 5 calyVicoi rs ce Iv  
del L stituto Nacional de Administración Pública

Esta situación, más la influencia de los medios de comunicación que estimulan un estilo de vida presidido por el hedonismo, ha hecho posible el relajamiento en los patrones de conductas en aras de lograr el éxito material.

Este contexto de clara fractura de la moral social, tiene su correlato en el debilitamiento paulatino pero permanente de las instituciones públicas, en su papel de mediadores del marco jurídico que rige la vida social, económica y política de un país. Ese debilitamiento o a veces la inexistencia misma de los órganos institucionales, ha sido más evidente en países en vías de desarrollo, como el nuestro, donde la corrupción pese a los evidentes esfuerzos para combatirla, ha alcanzado niveles de verdadero escándalo.

En nuestro suelo es donde no sólo es necesario, sino urgente, reforzar la infraestructura y la red de instituciones de carácter jurídico por donde discurre la actuación particularmente de aquellos que desempeñan funciones públicas. Y más que eso, se trata de construir una cultura, un comportamiento de toda una sociedad hacia la ley. La ley tiene así una misión eminentemente educativa por cuanto induce y crea, a la larga, los comportamientos de la racionalidad y la observancia del orden jurídico. La juridicidad es esa conciencia ciudadana sobre el significado profundo que tiene la ley como convivencia social y como viabilidad política para la república. Con la ley, además de la educación, se pretende reencaminar costumbres atávicas de nuestra sociedad.

El Estado, mediante una compleja red de relaciones socioeconómicas sustentada en las instituciones, es el ente que tiene la facultad y la obligación de crear los órganos de fiscalización que controlen la mecánica y los recursos de su propio funcionamiento. Y ello, a través del Poder Legislativo tratándose del control externo y el Ejecutivo cuando se refiere al control interno.

Larga es la tradición en la historia mexicana sobre la fiscalización en la administración pública, como lo veremos más adelante, pues ya se contemplaba en la Constitución Federal de 1824. De entonces a la fecha, ha evolucionado tanto en el mecanismo de la operación como en las

estructuras que la soportan, aunque existe en la actualidad un reclamo generalizado de que no se ha avanzado lo suficiente.

La polémica de los últimos años gira en torno a la supuesta duplicidad de funciones. En ese sentido, apenas es necesario precisar que la esfera de acción del control interno es la legalidad del presupuesto en el momento de su ejecución, donde cabe la posibilidad de detectar desviaciones y la corrección a tiempo o previniéndolas en el futuro. Por lo tanto, su tarea prioritaria es la de la prevención. Esta es la función de la Contraloría. El control externo por su parte, verifica la legalidad del presupuesto una vez que éste se ha ejercido, evaluando sus resultados finales. De ello se ocupa la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico del Poder Legislativo.

Sin embargo, aún persiste la confusión y la discusión sobre el tema. En ese clima se inscribe justamente, la polémica vigente con representantes de diversos partidos políticos entre los que destacan el PAN y el PRD. Incluyendo las declaraciones del presidente electo Fox sobre su desaparición.

Críticas y diatribas que denotan un preocupante desconocimiento de la naturaleza de las funciones de control y evaluación gubernamental y que muestran un afán de protagonismo por encima, incluso, de los intereses que dicen representar.

En este principio de siglo, inicio de una nueva era de nuestra vida política, tenemos derecho no sólo a que los recursos se manejen con honestidad, sino a exigir también calidad, eficiencia y conocimiento en el desempeño del cargo. Los servidores públicos tienen también la prerrogativa de que la ciudadanía reconozca y premie la adecuada rendición de cuentas, o que sea la primera en señalar incumplimientos o desviaciones. Por eso, resulta más que necesario y urgente el fortalecimiento del control externo, o sea de la Contaduría Mayor de Hacienda para completar el ciclo total del control gubernamental. Por ello también, nunca será mal invertido todo lo que un gobierno canalice para combatir la corrupción mediante el fortalecimiento de sus mecanismos de control. En suma, para mejorar el aparato gubernamental se requiere de la ac-

tiva participación social y particularmente de los medios de comunicación y de las asociaciones de profesionales, para que, con honestidad y ejerciendo un espíritu crítico, se acoten las conductas ilícitas tanto dentro como fuera de la administración pública. Sólo fortaleciendo los mecanismos institucionales de fiscalización y preparando y concientizando al servidor público de su papel, es posible avanzar en la aplicación correcta de los recursos financieros que la sociedad pone en manos del gobierno. Sólo de esa manera, civiles y autoridades, servimos y cumplimos mejor con la república. Sin olvidar por supuesto, que la experiencia y capacidad, deben continuar prevaleciendo en la designación de quienes se ocupan de tan delicadas tareas.

## **2. Antecedentes históricos del control**

Haciendo un breve recorrido por la historia en nuestro país, como principales aportaciones nos encontramos que en la época prehispánica, específicamente en el reino de los aztecas, nacieron sistemas de control, como los que estaban a cargo de los "calpixque", de los hueycalpixque" y del "cihuacoatl", funcionarios que tenían a su cargo la recaudación y vigilancia de los tributos que recibía la monarquía azteca, auxiliados de jueces y de amplias medidas de previsión para evitar malos manejos y desviaciones en las conductas de los funcionarios. Así como severas sanciones que en caso de corrupción, llegaban incluso a la pena de muerte. Los aztecas siempre cuidaron que sus representantes fuesen hombres preparados para el desempeño de sus cargos, personas nobles y ricas, de buenas costumbres, que fueran criadas en los monasterios o en el palacio, y prudentes y sabios. En la Colonia, en donde existía un poder absoluto del rey en todo lo relativo al fisco, se explica la centralización de la "hacienda real" por la forma de gobierno de monarquía absoluta española. La corona española siempre tuvo gran interés en el establecimiento de un sistema legal de garantías tendientes a asegurar el funcionamiento de la hacienda indiana, mediante la doble función de control de la actuación de los funcionarios del fisco y el castigo de las transgresiones que se originaran. Fueron numerosas las medidas tomadas al respecto, entre las que destacan instituciones como "las visitas", que eran inspecciones ordenadas por las autoridades su-

perfores para verificarla actuación de todo un virreinato o capitán la general, o bien la gestión de un funcionario determinado; o "los juicios de residencia", en los que la única diferencia en relación con las visitas, consistía en que las inspecciones sólo se exigían al terminar su mandato la autoridad residenciada, y en las segundas, las inspecciones eran despachadas en cualquier momento de sospecha o denuncia.

En el México independiente, no existió un único órgano especializado de la administración pública con autonomía funcional, que se encargara de vigilar el control del presupuesto, sino que estuvo a cargo de diversas dependencias. De 1824 a 1917 **resaltan: la creación** de un Departamento de Cuenta y Razón, el cual además de facilitar la formación de la cuenta general, era el único medio eficaz para que el Secretario de Hacienda, tuviera una verdadera supervigilancia de las oficinas que le correspondían. La Tesorería General de la Federación, en la que tenían que entrar todos los productos de las rentas, facultando a empleados de la federación, examinar sus cuentas, suspenderlos con arreglo a la ley, esta y la Contaduría Mayor, que estaba sujeta a la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados y tenía como función el examen y glosa de las cuentas que anualmente presentaba el secretario de Hacienda y Crédito Público. Por otra parte, se estableció el Tribunal de Cuentas que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda, y posteriormente **se restituyó** esta última.

La organización de la hacienda pública experimentó un progreso considerable con la expedición de la Ley de la Tesorería General y su reglamento, que le daban a la Tesorería facultades de fiscalización sobre el cumplimiento de las leyes de ingresos y del presupuesto de egresos, estableciendo que la falta de cumplimiento referente a la rendición de cuentas, sería motivo de suspensión de sueldo o empleo.

Fue una etapa en la que surgieron innumerables ordenamientos legales en los que se implantó el control de la responsabilidad de los funcionarios públicos, entre otros, la Constitución Federal de 1824, la Constitución de las Siete Leyes de 1836, las Bases de Tacubaya de 1841, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, la Ley Penal para los Empleados de Hacienda

da de 1853, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, la Ley de Responsabilidades de los Altos Funcionarios de 1870, el Código Penal de 1872 y la Ley de Responsabilidades de 1896. (Lanz, 1993:25).

Si consideramos que en aquella época la Tesorería continuaba desempeñando las labores de fiscalización y control, y que la Dirección de Contabilidad y Glosa se ocupaba de llevar la contabilidad de la federación, ambas dependientes de la Secretaría de Hacienda, situación que no garantizaba que una y otra contaran con la autoridad suficiente para oponerse a las órdenes emanadas de dicha Secretaría, se imponía crear un órgano dotado de la necesaria autoridad e independencia, que se constituyera en guardián del presupuesto, garante del orden y la moralidad en el manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio nacional.

### **2.1. Departamento de Contraloría (1917-1932)**

El 25 de diciembre de 1917 fue creado el Departamento de Contraloría, cuyo establecimiento obedeció a la urgencia de contar con una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la nación a través del control previo y evitar así que se consumaran actos en perjuicio del erario, a diferencia de los antiguos métodos, dentro de los cuales y frente a los actos consumados, no restaba otro recurso que el de la acción penal contra los infractores, sin que se previniesen oportunamente las faltas o delitos.

El ejercicio del control previo como móvil para la creación del Departamento de Contraloría, obedeció a la necesidad de contar con una inspección eficaz sobre las finanzas nacionales, y se estimó necesario retirar ciertas funciones de la Secretaría de Hacienda para trasladarlas al nuevo órgano administrativo. Esto con el fin de desarrollar con la debida autoridad e independencia esa laborfiscalizadora, la cual, era claro que no consistía en el control *a posteriori*, toda vez que esta forma de inspección ya había existido anteriormente, sin haber producido los resultados esperados. Más bien se trataba de un control previo a cargo de un órgano de la administración con cualidades de autoridad e inde-

pendencia, como ya se menciona. tanto en relación con las oficinas ordenadoras como las ejecutoras de pagos, que con una oportuna intervención evitara el gasto injustificado o excesivo. así como la deficiente administración de los bienes nacionales, lo que justificaba plenamente la creación de esta dependencia.

También fueron objetivos para el establecimiento del departamento, la regularización de los servicios de las oficinas con manejo de fondos y bienes, la rendición oportuna de cuentas y la reorganización de la contabilidad de la hacienda pública, por lo que se configuró como un órgano administrativo de carácter esencialmente técnico, dependiente del Poder Ejecutivo, pero autónomo respecto de los demás que integraban dicho poder.

Como ya se comentó, la fiscalización *a posteriori* ejercida por la Contaduría Mayor de Hacienda, había resultado ineficaz tanto para los propósitos técnicos de la contabilidad como para los de carácter político, que se traducían en responsabilidades de los manejadores de fondos por la falta de oportunidad en su ejercicio, por lo que el trasladar las facultades de la Contraloría a la Contaduría Mayor de Hacienda (como ahora también se pretende), no sólo hubiera significado coartar el derecho y la obligación del Ejecutivo de complementar su funcionamiento para hacerlo lo más perfecto posible a través de un órgano de su propia organización, sino además el de hacer nulos los fines que perseguía la Contraloría, dado que el control que le fue encomendado era fundamentalmente de carácter preventivo.

En resumen, la creación de la Contraloría fue puesta de relieve, en razón de que significó la concentración, en una sola oficina, de funciones que antes estaban dispersas en otros organismos, aunque dependientes todos ellos de la Secretaría de Hacienda. De tal manera que la Contraloría era el contador general de la nación, el inspector de los gastos por hacer, el glosador de las erogaciones realizadas. Nada más, pero tampoco nada menos.

Se aclara que esta reorganización se hizo sin salirse de la esfera tradicional de acción del Ejecutivo y sin tocar facultades similares, reservadas al Poder Legislativo, como lo señalaba entonces el artículo 4° de la Ley Orgánica de Contraloría, que limitaba la competencia del contralor a las decisiones que fueren del resorte del Ejecutivo, con lo que quedaban intactas las atribuciones del Congreso para revisar la cuenta pública.

Una de las principales características del departamento creado por el 1917 era la supervigilancia del funcionamiento de las demás dependencias del Ejecutivo para alcanzar su mayor eficiencia y menor costo.

Después de una serie de transformaciones en las funciones del departamento, el 27 de octubre de 1932 se promovió su desaparición y la consecuente reorganización de la Secretaria de Hacienda para que asumiera íntegramente las facultades y responsabilidades inherentes a su carácter propio de administradora del patrimonio de la federación, tanto en el manejo de fondos en sus diversas modalidades (recaudación, pago, contabilidad, glosa y rendición de cuentas), como en la fiscalización preventiva.

## **2.2. Dispersión del control ( 1933-1982)**

Con la desaparición del Departamento de Contraloría, la Secretaria de Hacienda concentró las facultades que habían pertenecido a la institución a la que sucedía, mismas que nuevamente la situaron en un primer plano respecto a las demás dependencias del Poder Ejecutivo, tal y como lo habla estado en el siglo XIX y mediados del siglo XX, específicamente de 1933 a 1947.

Aún cuando la Secretaria de Hacienda se mantuvo como órgano único de control durante 14 años, tiempo que duró de hecho con ese carácter el Departamento de Contraloría, surge una "dispersión del control", que duró 50 años y en donde las funciones fiscalizadoras y de control se depositaron en diversas dependencias, como la propia Secretaria de Hacienda y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que se

**constituyeron en los órganos globalizadores del control de los años corridos entre 1947 a 1958.**

A partir de 1947, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (creada el 7 de diciembre de 1946), asumió a través de la Dirección General de Control de Adquisiciones, todas las facultades de dirección, intervención, vigilancia y autorización en materia de adquisiciones, así como las de intervención en las adquisiciones que hicieran las dependencias y organismos descentralizados, con el fin de asegurar la observancia de las disposiciones legales en la materia, y las de vigilancia sobre el cumplimiento de las normas que en este renglón dictara la propia Secretaría de Bienes Nacionales, entre otras.

Sin embargo, en virtud de los obstáculos que se venían presentando y que era necesario superar, con motivo de la cada vez más nutrida y diversificada administración paraestatal, se hizo indispensable la creación de una nueva ley que regulara sus actividades, dado que su ampliación, fortalecimiento y complejidad hablan acarreado problemas de coordinación, vigilancia y control, tanto en lo referente a la interrelación de la administración central con la paraestatal, como a la de las propias entidades paraestatales entre si; por lo que el 30 de diciembre de 1947 se promulgó la primera ley para el control.

### **2.2.1. Ley para el Control de 1947**

A grandes rasgos esta ley definió lo que habría de entenderse por los órganos de control y vigilancia, así como sus facultades y los mecanismos para el ejercicio de sus actividades fiscalizadoras.

Para la supervisión financiera y control administrativo de los entes mencionados designa a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, facultándola con tal fin, para realizar una auditoria permanente e inspección técnica, a través de los siguientes procedimientos. solicitud de informes financieros, revisión, veto o reforma de presupuestos o programas anuales de operaciones e inversiones: práctica de auditorias; glosa de cuentas, examen de balances, calificación previa a su pago de

las erogaciones, con derecho a vetarlas; autorización de la cancelación de créditos; constitución de responsabilidades; y promoción de innovaciones en la organización y funcionamiento de las citadas entidades.

En acatamiento a la prescripción de esta ley, y con el objeto de que asumiera las funciones de control, vigilancia y coordinación de organismos y empresas, se estableció la Comisión Nacional de Inversiones como organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyas actividades estuvieron orientadas en un principio, a adquirir un conocimiento minucioso de los presupuestos de gastos de los organismos y empresas del Estado, con el objeto de recomendar las medidas más convenientes para obtener el mayor beneficio de sus recursos financieros. Sin embargo, al no dar los resultados esperados, en opinión de sus críticos, terminó por desaparecer en diciembre de 1949.

Tuvieron que pasar casi cuatro años desde que se ordenara a la Secretaría de Hacienda el establecimiento de un organismo que aplicara las disposiciones de la ley para el control respectivo de los organismos y empresas, para que esa dependencia cumplimentara el mencionado encargo creando el Comité de Inversiones como oficina dependiente suya, mediante acuerdo de fecha 20 de julio de 1953.

Aunque dicho Comité realizó actividades de estudio y programación de la inversión pública, se le criticó que no haya efectuado funciones controladoras, como se prevenía en la Ley para el Control de 1947, y esto dio lugar a que la ley permaneciera, de hecho, sin entraren vigor 11 años después de su promulgación; en cuanto al Comité, finalmente se determinó su desaparición, un año después de su nacimiento.

Más adelante, el 7 de septiembre de 1954, fue creada la Comisión de Inversiones, sustituta del Comité de Inversiones, como un organismo dependiente directamente del jefe del Ejecutivo, a diferencia de los dos que le precedieron, que estaban subordinados jerárquicamente a la Secretaría de Hacienda.

Si bien no se le confirieron facultades legales para supervisar y controlar la realización global de las inversiones de las dependencias federales, los organismos desearon regularlos y las empresas de participación estatal. ejercía, de hecho un control importante al respecto, merced a que disponía de la Información financiera y técnica necesaria sobre el avance de cualquier proyecto de inversión, y a que gozaba de alguna capacidad para aplicar ciertas sanciones a los organismos cuya actividad fuese pobre en cuanto a la planeación y ejecución de sus programas- La Comisión contaba, pues, con un medio efectivo para dirigir a los organismos menos eficientes hacia un mejor funcionamiento.

El reconocimiento a la labor desarrollada por la Comisión no sólo provino del propio Presidente de la República de ese entonces, Adolfo Ruiz Cortines, quien por cierto amplió las funciones de la Comisión. sino también de observadores del extranjero, por lo que en un informe de las Naciones Unidas sobre los organismos de programación del desarrollo económico, publicado tres años después de quedar establecida la Comisión, se decía que:

“El enfoque de corto plazo que caracteriza al trabajo de la Comisión es consecuencia tanto de su experiencia relativamente breve como de la necesidad de dar un aspecto práctico y de utilidad inmediata a este inicio de la planeación, particularmente para convencer a cierta clase de funcionarios del gobierno no acostumbrados a limitaciones o condiciones en el desempeño relativamente independiente de sus cargos. Este objetivo se ha logrado, aparte del hecho de que, en creciente medida, se han incorporado consideraciones económicas de largo plazo en los objetivos trazados originalmente "(Tejera, 1957:11).

También se ha expresado que la Comisión fue el intento mejor logrado hasta entonces por alcanzar una mayor racionalización de las inversiones del sector público federal, así como que sus aciertos fueron tales que se decidió transformarla en Secretaría de Estado\_ la de la Presidencia.

Puede decirse que la totalidad de las atribuciones de la Comisión de Inversiones pasaron a la nueva Secretaría. Aun más, la misma Comisión quedó incorporada a la Secretaría como una de sus cinco direcciones, con el nombre de Dirección de Inversiones Públicas.

El control administrativo de las entidades de la administración paraestatal, quedó fundamentalmente a cargo de la Secretaría de la Presidencia, con base en el decreto de 13 de marzo de 1959, en el que se creó para ese fin una junta de gobierno, a la que se confió la aplicación de la Ley para el Control de 1947. Sin embargo, la junta no funcionó, debido a que sus facultades eran demasiado amplias, además de que sus miembros nunca se reunieron.

En resumen, esta primera ley, revistió gran trascendencia, por constituir un paso firme hacia el establecimiento de congruencia en las tareas de dirección, tutela y vigilancia del Estado sobre la compleja administración paraestatal. Su importancia radicó, en responder a los propósitos de normar las actividades de estos entes, atendiendo a que su desarrollo, expansión y complejidad llegaron a significar serios problemas de coordinación, vigilancia y control en la interrelación de la administración centralizada y la paraestatal, así como en la de las mismas entidades entre sí.

Cabe mencionar que en 1958 la Secretaría de Hacienda vio reducidas nuevamente sus atribuciones, con motivo de la transformación de la Secretaría de Bienes Nacionales en la de Patrimonio Nacional, y al crearse la de la Presidencia, por ello se habló, durante el periodo de 1959 a 1976 del "sistema triangular del control".

La vigencia de esta ley perduró hasta que fue abrogada por la Segunda Ley para el Control en 1966.

### **2.2.2. Segunda Ley para el Control de 1966**

Su actualización se debió principalmente al requerimiento apremiante de ajustar sus términos a los de la Ley de Secretarías de 1958, preci-

sando al fin y cerca de ocho años después las facultades y ámbito de competencia de las secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, respecto a la operación y funcionamiento de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, mediante una acción coordinada de las tres dependencias en la vigilancia y control triangular de tales entidades paraestatales.

Una de las principales innovaciones a la ley, fue que la mayor parte de las facultades quedaron conferidas a la Secretaria del Patrimonio Nacional, destacando algunas, que incluyen nuevos y modernos procedimientos de vigilancia y control, como los siguientes:

- 1) Controlar y vigilar la operación de los organismos y empresas por medio de la auditoria permanente y la inspección técnica, para informarse de su marcha administrativa y procurar su eficiente funcionamiento económico y correcta operación (artículo 5°).
- 2) Revisar los sistemas de contabilidad, de control y de auditoria interna, así como los estados financieros mensuales y anuales y los dictámenes que formula el auditor externo de cada organismo o empresa (artículo 7, fracciones 1 y II).
- 3) Autorizar en forma previa a su publicación los estados financieros de los organismos o empresas, así como publicar periódicamente en el Diario Oficial de la Federación una lista de los organismos y empresas sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo federal (artículo 12).

Esta ley dio margen a la creación de la Dirección General de Control y Vigilancia de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en sustitución de la junta de gobierno creada por decreto de 13 de marzo de 1959.

### **2.2.3. Tercera Ley para el Control de 1970**

Las variantes entre esta nueva ley y la que le precedió, no fueron significativas en lo fundamental, ya que conservó la misma distribución de facultades entre las tres dependencias del Ejecutivo encargadas del control de las inversiones, del control del presupuesto y de la vigilancia y control de las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, es decir del llamado control triangular o también conocido como el triángulo de la eficiencia.

En una mínima parte de su articulado se estableció con un mayor rigor una ampliación en el ámbito de control ejercido por el Estado y una vigilancia más acuciosa y rígida en renglones como los de los bienes, los de personal y los de financiamiento de las entidades paraestatales. A este respecto, se consideró que esta ley llegó a configurar un control excesivo y por lo mismo utópico y nada efectivo, además de contradictorio de la autonomía característica por antonomasia del sector paraestatal (realmente descentralizado y no simplemente desconcentrado), agregándose que se operó una verdadera centralización lesiva de la eficacia y eficiencia en el funcionamiento tanto interno como externo (auténtica disfuncionalidad) de los organismos.

Esta ley se mantuvo vigente hasta el 14 de mayo de 1986, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que la abrogó y restableció el equilibrio entre la verdadera autonomía de gestión y el necesario control gubernamental.

Cabe reconocer que las tres leyes analizadas, pese a que nunca fueron reglamentadas, cubrieron la etapa que se ha denominado de "regulación explícita" estableciendo orden en el universo anárquico de las entidades paraestatales, y se recogieron valiosas experiencias que propiciaron el advenimiento de la reforma administrativa con la cual inició el siguiente periodo de gobierno 1977-1982.

## 2.2.4. Ley Federal de las Entidades Paraestatales

En términos del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso. que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo federal, o entre éstas y las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

En consecuencia, esta ley reglamentaria del artículo 90 constitucional, nació con el objeto de regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

En su último capítulo, el sexto, denominado 'Del control y evaluación', la Ley Federal de Entidades Paraestatales destaca que los órganos internos de control serán parte integrante de la estructura del organismo, y sus acciones de gestión; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Contraloría General de la Federación y de acuerdo a las siguientes bases.

- I. Dependerán del director general del organismo;
- II. Realizarán sus actividades de acuerdo a reglas y bases que les permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía; y
- III. Examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías, vigilarán que el manejo y la aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables, entre otras.

Por su parte la Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá realizar visitas y auditorías a las entidades paraestatales, cual-

**quiera que sea su naturaleza , a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control, el cumplimiento de sus responsabilidades, y en su caso promover lo necesario para corregir las deficiencias u omisiones en que se hubiera incurrido.**

### **2.3. La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (órgano central de la planeación y el control)**

Uno de los renglones más trascendentes de la transformación orgánica de la administración pública lo constituyó sin duda la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, como el órgano central normativo de los sistemas de planeación y de control integral, entre otras funciones específicas.

**Por ello, en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal , piedra angular de la reforma administrativa, el Presidente de la República en turno justificó la creación de esta secretaría, con el siguiente razonamiento:**

' La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su funcionamiento y de su control, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaria de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaria de Patrimonio Nacional obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable". (Lanz, 1993:414).

ción de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para sistematizar y robustecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la administración pública. En congruencia con esta filosofía fue reformada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, añadiéndose el artículo 32 *bis* para crear dicha secretaria, con facultades específicas a partir del 1º de enero de 1983.

A partir de ahí, en el régimen jurídico mexicano se ha instituido todo un sistema que se denomina 'Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental', que comprende a los sujetos activos (órgano controlador) y en el que convergen las facultades de diversos órganos del Estado para realizar la función del control. En primer lugar el control global que compete a la Secretaría de la Contraloría. tanto en su intervención directa a través de su estructura reglamentaria como a través de los órganos especiales constituidos por los delegados de contraloría para el sector central y por los comisarios públicos para el sector paraestatal; en segundo, los controles sectoriales que se realizan por las dependencias como cabezas de sector (las entidades paraestatales quedaban agrupadas en sectores, bajo la coordinación directa de las secretarías de Estado correspondientes, a las que se invistió de facultades para vigilar y controlar a las entidades integradas en el sector respectivo)- Y en tercero, el control institucional ejercido por las dependencias y las entidades, al considerarse que en la exposición de motivos de la reforma a la Ley Orgánica se enfatizó que la creación de la Secretaría de la Contraloría no releva a las dependencias y entidades de sus facultades y obligaciones de control. Los sujetos controladores son órganos específicos que a través de los reglamentos interiores de las dependencias y entidades quedan integrados bajo la denominación de "contralorías internas" que tienen a su cargo las funciones de control, vigilancia y evaluación, que deberán ejercer de acuerdo a las normas y lineamientos fijados por la propia Secretaría de la Contraloría, por ser la dependencia globalizadora del control, y a la que en otras latitudes se le ha denominado como 'dependencia superior fiscalizadora'. Más bien la responsabilidad de esta dependencia era la de establecer una regulación que asegurara el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e institucionales de control que cubriera con una perspectiva completa de

legalidad, exactitud y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la administración pública federal.

Por ello, el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos", en su artículo 109 dispone que: "...el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad.....

#### **2.4.2. El control interno : Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo**

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, nuevamente se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objetivo principal de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la administración pública federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia y bajo un esquema de organización que evitara la duplicidad de funciones y precisara responsabilidades.

En este contexto, se modificó el nombre de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por su denominación actual, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos, por lo que el artículo 37 de la ley mencionada dispuso que a la nueva secretaría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades; normatividad en materia de adquisiciones, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal; administración de los bienes inmuebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes, entre otros.

miendo con ello al citado tribunal y creando la Contaduría Mayor de Hacienda como dependencia de la Cámara de Diputados y cuyas funciones consistían en practicar el examen y la glosa de las cuentas que cada año debía presentar el secretario de Hacienda y Crédito Público.

Después de una serie de reformas y modificaciones en las atribuciones de la Contaduría, finalmente el 18 de diciembre de 1978, se expidió la vigente Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año, en la cual el artículo 1° define a la institución como el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y la del Departamento del Distrito Federal, determinando que en el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la comisión de vigilancia nombrada por la propia Cámara.

En consecuencia, la fiscalización de las finanzas públicas es una de las principales herramientas de la mayoría de los cuerpos legislativos en el mundo para influenciar el diseño de las políticas públicas, para vigilar su implementación y para frenar y mitigar la corrupción y la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales. En México la ley confiere suficiente autoridad al Congreso en materia presupuestal y de supervisión del gasto público. Sin embargo, dicha autoridad no ha sido un mecanismo efectivo para influir en el proceso de elaboración del presupuesto.. ni para aumentar la eficiencia del gasto público, ni para contribuir al combate de la corrupción y la eficiencia gubernamental. (Ugalde, 2000,33).

La revisión del gasto público se realiza en la Cámara de Diputados a través de un proceso presupuestal que implica tanto la aprobación del presupuesto por la Cámara misma, como la revisión de ese presupuesto, una vez que fue ejercido. Este ciclo presupuestal se divide en tres etapas, a saber:

La elaboración de un anteproyecto de presupuesto de egresos de la federación. por parte del Ejecutivo, por medio de la Secre-

tarja de Hacienda y Crédito Público, y su subsiguiente aprobación por parte de la Cámara de Diputados:

**El ejercicio del presupuesto por parte de las dependencias del Poder Ejecutivo, así como por los poderes Legislativo y Judicial, y**

3. Revisión del **gasto público, es decir, el** monitoreo de cómo fue **en realidad ejercido el presupuesto de egresos.**

Una vez aprobado el presupuesto y ejercido por parte de las secretarías y dependencias del Ejecutivo, inicia la etapa de la supervisión del gasto público y la revisión de la legalidad, eficiencia y eficacia de los programas. Para cumplir con esta importante labor, el Congreso delegó su atribución al órgano técnico de auditoría, denominado Contaduría Mayor de Hacienda, como la oficina auditora de la Cámara de Diputados en la supervisión y revisión de las finanzas, gastos, legalidad, eficiencia y eficacia de las operaciones gubernamentales.

Además de la fiscalización del gasto público, la propia Constitución federal en su artículo 93, también faculta al Congreso para crear comisiones de investigación para supervisar las operaciones de las empresas y organismos del sector paraestatal, que ha tenido escasa atención, a pesar de su importancia. La escasez para formar comisiones, es especialmente notoria, dado el gran número de casos de corrupción y peculado en las empresas públicas que han salido en los últimos años a la luz pública. (Ugalde, 2000:73).

Las respectivas leyes orgánicas que crearon tanto a la Contaduría Mayor de Hacienda como a la Secretaría de la Contraloría como órganos superiores de control, establecieron en sus dispositivos para una y para otra funciones sustantivas, que vale la pena analizar comparativamente para llegar a definir su correlatividad, ya que si bien tienen similitudes, también tienen importantes diferencias.

#### 4. Diferencias genéricas entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

La Contaduría es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que realiza funciones de control legislativo, materializadas a través de la revisión y glosa de la cuenta pública anual del gobierno federal y de la del Departamento del Distrito Federal, lo que constituye un acto político que se perfecciona mediante un acto formalmente legislativo, o sea un decreto de la Cámara de Diputados. Sus funciones entrañan un control externo de la administración pública llevado a cabo por un órgano fiscalizador que no depende de ella y que *a posteriori* o *ex post* verifica la legalidad del ejercicio del presupuesto que ya ha concluido, así como el cumplimiento de los programas y subprogramas, con la particularidad de que sus acciones se extienden más allá de la administración pública, en tanto que trascienden también a los poderes Legislativo y Judicial.

En cambio, la Secodam es un órgano administrativo dependiente del Poder Ejecutivo, que realiza funciones de control administrativo de la gestión pública que se materializan en un continuo de actos formal y materialmente administrativos. Constituye un control interno de la administración ejercido por un órgano de la misma realizado durante el ejercicio del presupuesto, es decir, previamente, *a priorio ex ante*, con el fin de prevenir las gestiones ilegales o antieconómicas. Su ámbito de competencia en materia de control, fiscalización y evaluación se encuentra directa y exclusivamente constreñido a la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

#### Diferencias específicas

##### Contaduría Mayor de Hacienda

1 Su actuación siempre es a posteriori, ya que examina la cuenta pública del año anterior, y aunque constituye un control gubernamental, se da después de los actos realizados, circunscrito a la

##### Secodam

1 Abarca los controles internos del Estado al controlar y vigilar en lo administrativo las actuaciones del Poder Ejecutivo, como la eficiencia, la evaluación y la legalidad, entre otras, es decir, son con-

**verificación presupuestal y al cumplimiento de los programas señalados en el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.**

2. Revisa la cuenta pública del gobierno federal y la fiscaliza y discute para verificar si las operaciones se realizaron con apego a las leyes de ingresos y presupuestos de egresos respectivos, y de otros ordenamientos, así como si se ejercieron correcta y estrictamente los presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados, si se ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con las partidas, para conocer los recursos provenientes del financiamiento con la periodicidad y formas establecidas por la ley.

3. Ejerce solo un aspecto del control, posterior al ejercicio del presupuesto Pero no puede intervenir en sus actos de revisión durante el ejercicio presupuestal por el Poder Ejecutivo.

4. Para la revisión de la cuenta pública deberá verificarse si las entidades realizaron sus operaciones de acuerdo a las leyes, ejer-

troles que desde un punto de vista teórico y de derecho positivo. tienen un carácter preventivo.

2. Normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la administración pública, centralizada y paraestatal, y sancionar y, en su caso, denunciar las irregularidades en que incurran los servidores públicos ante el ministerio público, establecer la regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas de control y que sobre bases uniformes se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad con la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la administración pública federal.

3. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos. Función que debe desempeñar de manera permanente, con carácter preventivo y sin esperar hasta que culmine el ejercicio del presupuesto.

4. El control se concreta exclusivamente a la administración centralizada y paraestatal, y por respeto al principio de división de po-

cieron correctamente sus presupuestos, se ajustaron a los programas de inversión y aplicaron los recursos de financiamiento con periodicidad y legalidad.

5 Se pretende siempre *a posteriori*, la verificación del cumplimiento exclusivo de obligaciones presupuestales y financieras, así como de programas de inversión.

6. Rendir informes previo y definitivo, siempre sobre la cuenta pública, a la Cámara de Diputados, con las observaciones y comentarios correspondientes.

7\_ Practica visitas, inspecciones, auditorías, solicita informes, revisa libros y documentos, en sus actos de revisión de la cuenta pública, para comprobar las recaudaciones de ingresos y los gastos e inversiones realizados.

8. Solicita a los auditores externos de las entidades copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas, y pertinentes-

rieres, no ejerce actos de control sobre el poder Legislativo ni el Judicial.

5. En función del control preventivo que le corresponde para comprobar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones legales. Tiene facultades para ejercerlo en todo tiempo.

6. Informa anualmente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la administración, que hayan sido objeto de fiscalización.

7 Realiza auditorías, no solo para comprobar ingresos y egresos, sino para verificar el cumplimiento de todas las obligaciones legales al respecto.

8- Designa a los auditores externos de las entidades y controla su actividad.

- |   |   |
|---|---|
| <p>9. Promueve ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, aunque estas sólo serán por dañoso perjuicios causados intencional o imprudentemente a la hacienda pública federal, sin perjuicio de las que procedan por otras leyes.</p> | <p>9. Finca responsabilidades administrativas, cuando proceda, a los servidores públicos federales; aplica las sanciones administrativas que les correspondan y finca responsabilidades a su propio personal.</p> |
|---|---|

## **5. Los nuevos tiempos : el Organo de Fiscalización Superior de la Federación**

Mediante decreto publicado en fecha 30 de julio de 1999, fueron reformados los artículos 73,74,78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales sentaron las nuevas bases constitucionales, para que el Congreso de la Unión expidiera la ley que regule la organización de una nueva entidad superior de fiscalización y las demás leyes que normen la gestión, el control y la evaluación, de los poderes de la unión y de los entes públicos federales, partiendo de la base de un nuevo esquema de fiscalización superior de la federación que regule de manera más eficiente, transparente y oportuna la revisión de la gestión financiera de los mismos, en el contexto de la cuenta pública que al efecto se rinda.

En dichas reformas se establece en términos generales, la facultad del Congreso para expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización de la federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la unión y de los entes públicos federales (artículo 73, fracción XXIV); la facultad de la Cámara de Diputados de coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización (artículo 74, fracción I I); la ampliación de atribuciones que se le confieren a la Comisión Permanente (artículo 78 segundo párrafo, fracciones 1 a la VIII), y todo lo relativo a la fiscalización superior de la federación, básicamente en relación a su autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y decidir sobre su organización interna, funcionamien-

te y resoluciones, teniendo a su cargo fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la unión y de los entes públicos, y los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares; investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales; y determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, entre otras (artículo 79).

En este sentido, las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación. Presupuesto y Cuenta Pública, una vez analizadas las iniciativas, acordaron que para reglamentar las reformas constitucionales de referencia se hace necesaria la expedición de una ley que regule los aspectos sustantivos, adjetivos y orgánicos de manera integral de la función de fiscalización superior de la federación, a efecto de establecer en un solo ordenamiento y de manera completa la regulación de esta importante función constitucional del control legislativo de los recursos públicos, la cual se propuso se denominara Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Dicha ley, de entrar en vigor, abrogarla la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, como ya se estableció en el decreto de reformas constitucionales de referencia

Para efectos de la rendición de cuentas, destaca en el cuerpo de dicha ley, actualmente en estudio del Congreso, que la revisión de la cuenta pública está a cargo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la cual se apoya para tales efectos, en la auditoría superior de la federación; entendiéndose que la cuenta pública estará constituida por los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos y demás información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la ley de ingresos y del ejercicio del presupuesto de egresos de la federación, los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la hacienda pública federal y en su patrimonio neto, incluyen-

do el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones de los poderes de la unión y entes públicos federales además de los estados detallados de la deuda pública federal.

Asimismo los poderes de la unión y los entes públicos federales rendirán a la Auditoría Superior de la Federación a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, el informe de avance de gestión financiera sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, por el periodo comprendido del 1- de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso. Dicho informe será consolidado y remitido por el Ejecutivo federal, a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte, la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública tiene por objeto determinar, entre otros, si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados, si aparecen discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y a las partidas respectivas; y si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental, contratación de servicios. obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales.

Para la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá, entre otras, las atribuciones de: verificar que las entidades fiscalizadoras que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes y con apego a la ley; verificar que las operaciones que realicen los poderes de la unión y los entes públicos federales sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la federación y se efectúen con apego a las disposiciones legales respectivas; fiscalizar los subsidios que los poderes de la unión y los entes públicos federales, hayan otorgado, con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, particulares

y, en general, a cualquier entidad pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado, y determinar justas penas y perjuicios que afecten al Estado en su hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, entre otras.

La Auditoría Superior de la Federación.. tendrá además, un plazo improrrogable que vence el 31 de marzo del año siguiente a aquel en que la Cámara, o en su caso, la Comisión Permanente, reciba la cuenta pública, para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara, por conducto de la Comisión, el informe del resultado correspondiente. mismo que tendrá carácter público: mientras ello no suceda la Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones.

En el informe de resultados el órgano superior de la federación dará cuenta a la Cámara de Diputados de los pliegos de observaciones fincadas, de los procedimientos iniciados para fincar responsabilidades y de la imposición de sanciones.

En el caso de la fiscalización de recursos que se ejerzan por las entidades federativas y por los municipios, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, la Auditoría Superior de la Federación, propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que tengan conferidas. colaboren en la detección de desviaciones de los recursos federales recibidos por dichos ordenes de gobierno que afecten en la hacienda pública federal.

De acreditarse afectaciones en la hacienda pública federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal el órgano fiscalizador procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y promoverá ante las autoridades competentes las responsabilidades a que hubiere lugar.

Todas las anteriores nuevas disposiciones legales van a permitir sin duda, superar las deficiencias jurídicas y técnicas que afectaban el buen desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda, por lo cual resulta **indispensable en este ensayo , mencionar algunas de las principales disposiciones contenidas en la nueva ley:**

- **Aumenta la autonomía política y de gestión del nuevo órgano auditor.**
- **Mejora la oportunidad de la fiscalización (el informe final de auditorías se entrega el 10 de marzo del año siguiente a la recepción de la cuenta pública. Antes era el 10 de septiembre.**
- Se fomenta la fiscalización concomitante debido a que los entes fiscalizados deben entregar avances de su gestión financiera el 31 de agosto, que incluyan el primer semestre del ejercicio **fiscal en curso.**
- **Se amplía el universo de fiscalización (se podrán auditar las transferencias federales destinadas a los gobiernos estatales y municipales, así como a entidades autónomas y a toda persona física o moral que ejerza o administre recursos federales).**
- **Aumenta la autoridad para fincar responsabilidades y se explicitan los castigos en el caso en que las autoridades no den la información requerida por la auditoría.**
- **Mayor énfasis a las auditorías de eficiencia , eficacia y economía.**
- Se crea la Unidad de Evaluación y Control. Se otorga mayor autoridad y recursos ala comisión de vigilancia para monitorear el desempeño de la Auditoría Superior de Fiscalización.
- Mediante un servicio civil de carrera se fortalecen la organización interna y la capacidad de reclutamiento de la Auditoría Superior.

## 6. Reflexiones finales

Hace meses que la noticia diaria es una crónica de la desventura. En el paisaje moral del mundo -y el México que nos angustia- la política está de moda, por los malos políticos. La ética debe ser el alma de la política, para no convertir a ésta en un cascarón vacío, en aposento de hombres con una única prenda: la ambición desenfrenada. Las sociedades se han valido de instrumentos políticos y jurídicos para extirpar el desempeño corrupto. El éxito en este terreno es ciertamente relativo, dada su complejidad, sin embargo, no hay una sola razón válida para desacreditar el trabajo tesonero y constante de las instituciones dedicadas al control, que afrontan constantemente valores culturales que privilegian el poder y el dinero como símbolos del triunfo personal. Y mucho menos son justas las generalizaciones. A los funcionarios honorables -que son muchos, mil veces más de lo que se piensa- indigna profundamente, como a todo el pueblo, el enriquecimiento ilegítimo de pequeños grupos, que causan con su descrédito personal, el desprestigio de un sistema. Por este desfiladero de injurias y oprobios, pasan todos: partidos políticos y gobierno, altos funcionarios y modestos empleados, muchos de éstos honrados, que hacen su lucha diaria contra la corrupción y que tienen éxito, aunque se trate de victorias sin estrépito.

La corrupción no es un problema sólo nacional. En las naciones más desarrolladas, la corrupción ha llegado a extremos inauditos con todo y la presencia de supuestos órganos de fiscalización autónomos e imparciales. Veamos: Italia es un ejemplo de estas desgracias. Ahí la corrupción hizo saltar en añicos la estructura política. En España, tan cerca de la atención de México, existen cargos gravísimos contra personajes de primera fila. En Inglaterra se viaja desde los escándalos de la realeza, hasta la condena a políticos que se alejan de la moral victoriana. Y así, el espectro de la corrupción, vaga libremente por las naciones de Europa, América, Asia y África. Cada día monta nuevos escándalos. Cada hora se descubren nuevos excesos y en todos estos lugares persiste un clamor generalizado por la honradez de los funcionarios, como un necesario testimonio moral que brinde lecciones de civismo y con ellas dosis de credibilidad y confianza, hoy tan escasas.

A lo largo de los últimos años, se alzaron voces para desacreditar la efectividad de los órganos de control, en especial el interno, y la supuesta falta de capacidad técnica de sus integrantes. Se hace a un lado, unos por ignorancia y otros por conveniencia, que en esta lucha contra la corrupción debemos estar sociedad y gobierno involucrados y no sólo este último, pues también existen ciudadanos que han formado su riqueza a la sombra de concesiones, prebendas y contratos, en los que sistemáticamente esquilman el erario público, en los *cochupos* más siniestros. La lucha contra la corrupción es por ello un lugar común y no sólo responsabilidad del gobierno.

En la polémica actual de nada ayudan las propuestas espectaculares sin sustento. Afirmaciones, que buscan más sacar provecho particular o de grupo a una coyuntura, que hacer aportaciones a la administración pública o al gobierno en su conjunto. El adjetivar antes de ponderar, las descalificaciones apriorísticas, o peor aún, traslapar recetas a realidades diferentes.

Se ha dicho una y mil veces. No hay duplicidad de funciones. El control interno (*ex ante o a priori*) verifica la legalidad de] presupuesto en el momento de su ejecución, mostrando en su caso posibles desviaciones y las posibilidades de corrección o bien previniéndolas para una actuación futura. Ésto es lo que hace la Contraloría. Por su parte, el control externo (*ex post o a posteriori*) verifica la legalidad del presupuesto una vez que éste se ha ejercido, evaluando únicamente los resultados finales. A ésto se dedica el órgano técnico del Poder Legislativo, o sea la Contaduría Mayor de Hacienda.

Es importante dejar claro que en los sistemas actuales de control y evaluación, tanto nacional como estatales, las secretarías de la Contraloría son parte, no el sistema en su conjunto. Este se compone por diferentes órganos de control interno, descentralizados y desconcentrados; la contraloría social, integrada por ciudadanos; subsistemas operativos, programas de trabajo y sobre todo un marco jurídico que regula la función de control.

También.. es conveniente precisar que la vertiente fundamental del actual sistema nacional de control y evaluación es la preventiva, no la punitiva. Hay que reiterarlo, los órganos de control interno, no significan represión, ni corcel. ni carceleros, es si, finalmente, la sanción para el que transgrede las normas de convivencia y abusa de la confianza que la sociedad ha depositado en él. La vertiente correctiva es la última instancia del control, no su objetivo fundamental. Por ello la filosofía que ha impulsado el trabajo de las contralorías ha sido la de prevenir antes que corregir. No es posible justificar el trabajo de los órganos de control interno con golpes espectaculares, pues ello solo hablaría de falta de eficacia al no proveer. Un control que tiene como único fin encontrara toda costa culpables, es fuente de autoritarismo. Recordemos la historia ni a Robespierre le dio resultado la política del terror.

La función de control de la administración pública, tanto interno como externo. como ya lo hemos dicho, tiene sus antecedentes jurídicos desde 1824, el primero en la "Ley del Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública" y el segundo en la propia Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos" de ese mismo año. De esa fecha hasta nuestros días ha evolucionado tanto en su mecanismo de operación, como en las estructuras que la soportan. Si un signo común encontramos al analizar este proceso de desarrollo histórico, es el cambio por un lado y el fortalecimiento de la función por otro. Ninguna función administrativa que se realice, del tipo que sea, puede concebirse sin el control, recordemos que es la última fase de todo proceso administrativo.

Por ello, desde la perspectiva histórica y entendiendo en su justa dimensión la situación actual., no debería estar a debate la desaparición de la función de control interno de la administración pública, por el contrario, se requiere hoy mas que nunca de propuestas inteligentes para fortalecerla y hacerla más eficiente

Yo no creo por ello que haya gobiernos de hombres buenos y gobiernos de hombres malos. Tampoco como algunos lo exigen que los controladores pertenezcan aun partido diferente de la agrupación en la que militan los controlados, porque los miembros de aquel merecen

una confianza que a estos se les negó en las urnas. En lo que si creo, es en que la persecución de los infractores y grandes delincuentes, debe hacerse de manera objetiva y serena, basada en pruebas contundentes no en posturas partidistas, que dejan en cada una de ellas el anticipo de una sentencia, que gustan de emitir condenas antes de iniciar procesos **y de alzar patibulos antes de tener culpables, líneas necesarias para no caer en los usos de los antiguos inquisidores -acaso no tan** remotos- que vagaban por el país buscando pecados y pecadores.

**No hay duda, el que la hace debe pagarla, pero esta lucha debe estar armada de todas estas calidades morales que están ausentes en el individuo al que se persigue, debe ser, por su testimonio moral, una escuela de civismo. Si no sucede así, la actuación de los órganos de fiscalización deviene en abuso de poder, encubierto con las formas de la ley y desprovisto de las razones del derecho. Lo que es aún peor, que ante la ausencia de argumentos científicamente sustentados y basados en el conocimiento de nuestra historia, se manipulen ideas que por absurdas y grotescas desmerecen hasta como bandera partidista. En política la oportunidad es importante, pero el oportunismo solo demuestra ignorancia y ausencia de toda moralidad, que paradójicamente es la que se cuestiona.**

**En suma, no porque no cumplan a cabalidad con su función, son de suyo malos los órganos internos de control y hay que eliminarlos. No es justo, mucho menos sensato y certero confundir los errores y las deficiencias de las personas a cargo de ellos, con la importante y necesaria tarea que desempeñan.**

**Así, todos los países desarrollados cuentan con un órgano de control interno. Es ingenuo pensar que el futuro órgano superior de fiscalización pueda realizar las tareas que actualmente lleva a cabo la Contraloría del Ejecutivo.**

Cito algunos ejemplos, ¿cómo podría este nuevo órgano participar en los procesos licitatorios de bienes y servicios o de obra pública?, ¿cómo y con qué fundamento aplicaría sanciones administrativas a los servidores públicos de otro poder? Y lo más importante ¿quién informarla al

Ejecutivo al interior del gobierno del correcto o incorrecto manejo de los recursos públicos?, ¿quién tomarla las medidas preventivas relativas para asegurarla no recurrencia en faltas, omisiones e irregularidades?, ¿quien llevaría el registro y control patrimonial de los servidores públicos del Ejecutivo? y ¿quién además las revisarla?

Por ello, es indispensable no tomar medidas espectaculares y de falso ahorro, sin escuchar opiniones y contrastarlas. En Estados Unidos, tan cercano ahora en la ideología del nuevo gobierno, existen los inspectores generales que realizan funciones de control y auditoría para el Ejecutivo y son nombrados justamente por este.

Por supuesto que no estamos satisfechos. En el combate a la corrupción falta mucho por hacer. Pero si deseamos que la ética en el servicio se arraigue, debemos integrar al servicio a individuos que verdaderamente encarnen el deseo de los ciudadanos, que sean antes de servidores públicos, seres humanos. efectivamente honrados, leales, imparciales y eficientes. Esto es fundamental, prescindir del reclutamiento basado en criterios patrimonialistas o clientelistas, que incorporan a la administración individuos por pago de cuotas o por "cuates", en la expresión más clara de un digitalismo absurdo, cruel y anticuado. Olvidan quienes así operan, que una administración vale tanto como la calidad de sus integrantes. En suma, es urgente impulsar un servicio profesional de carrera que equilibre las obligaciones con los derechos de los servidores públicos. Junto al derecho penal hay que instituir un derecho premiaj, tan puntual y diligente como aquel. Creo no es mucho pedir. En síntesis, debe haber moral y lealtad del servidor público frente al Estado y los ciudadanos, pero también del Estado frente a sus servidores. Esta reforma tan urgente como necesaria, es una asignatura pendiente cuya aprobación emparejará la conducta del servidor público con su ideal de contar con una carrera en el servicio, alejada de las promociones meteóricas o de la defenestración súbita. Esto es, un horizonte claro que recorrer a lo largo de una vida de trabajo, en la que el mérito sea la llave de acceso y el trabajo eficiente y honrado la clave para la promoción y ascenso. He aquí un antiguo sueño cuya realidad espera.

Para concluir, diré que resulta más que necesario el fortalecimiento del control público: interno y externo. El compromiso de todos, funcionarios o no, debe ser hacer sus aportaciones en el marco de su propia ética personal, ponderando las opciones, la actual situación y todo ello por encima de las posiciones personales o partidistas. El exhorto a la sociedad en su conjunto es a que participen responsablemente en esta serena y seria reflexión que marca el futuro de la importante función de control de los recursos públicos.

En síntesis, repensar el control, nos ubica en primer término en un proceso institucional, no de los hombres ni de las ideas personales, por muy lúcidas que sean. Nos coloca más bien en las necesidades de la república, de la historia y sobre todo de las exigencias y demandas de la sociedad. Yo me sumo, como ciudadano y como funcionario, para que asumamos sociedad y gobierno un código de ética, para que la moral pública sea un asunto de todos.

## **Referencias bibliográficas**

Lanz Cardenas, José 1 rinidad (1993). *La Contraloría y el control interno en México*. Fondo de Cultura Económica. México.

Tejera Paris, Enrique (1957). *Introducción ala administración pública en la política de desarrollo*. ONU, Programa de Asistencia Técnica, Nueva York, 12 de diciembre.

Ugalde, Luis Carlos (2000). *Vigilando al Ejecutivo: el papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*. Porrúa, México.



Expresión Oculta

## PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN MÉXICO : CRISIS Y RECUPERACIÓN\*

*Alfonso Iracheta Cenecorta\*\**

### 1. La crisis del Sistema de Planeación

El Sistema Nacional de Planeación no ha estado exento de la crisis de la planeación en general que ha traído consigo la implantación de modelos que favorecen las concepciones derivadas de la lógica del mercado privado actuando con amplia libertad. El neoliberalismo en la economía y sus consecuencias en la reforma del Estado, han provocado un retraimiento de este, trasladando funciones tradicionalmente públicas a organizaciones, corporaciones o empresas sociales y privadas.

Las consecuencias inmediatas en los esquemas de planeación gubernamental han sido por una parte, el reconocimiento de la diferenciación y en algunos casos contraposición de los conceptos, métodos y técnicas de planeación convencionales, con relación a los planteamientos neoliberales y, por la otra, la sustitución de esquemas de decisión «empresariales», por aquellos desarrollados por la política tradicional mexicana.

Existe un reconocimiento generalizado por parte de políticos, profesionales y académicos sobre la ineficacia histórica en la aplicación del proceso de planeación a nivel global, sectorial y espacial, no obstante la existencia de un arraigo importante a nivel gubernamental de dependencias y documentos de planeación en los tres niveles de gobierno. Si

Este artículo de manera simultánea está siendo publicado en la Memoria del Ie, Congreso Nacional de Egresados en Administración Pública de INAP realizado del 15 al 17 de marzo de 2000

- Maestro en Planeación Urbana por la Universidad de Edimburgo, Escocia y Doctor en Estudios Regionales por la Universidad de Varsovia, Polonia, ha sido profesora invitada y conferencista en varias universidades e instituciones académicas nacionales e internacionales: *autor* de numerosos artículos publicados en revistas nacionales y extranjeras, así como de varios libros, siendo el último: *Gobierno y Administración Pública en el Estado de México una Mirada a 175 años de Wstone*, Investigador Nacional Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores actualmente es Presidente de El Colegio Mexiquense.

bien la crítica se ha centrado en el cumplimiento de las políticas y acciones determinadas en planes y programas, la realidad es que muchos de estos documentos han carecido desde su estructura de una correlación con los procesos de toma de decisiones real en las esferas políticas.

Los planes no han sido diseñados para que sean los documentos políticos que guían la acción de los gobiernos. Su carácter eminentemente técnico, separado de los procesos reales de decisión, ha provocado que su cumplimiento sea relativo. Se observa en consecuencia, que los planes se elaboran y aprueban sin que exista de por medio la suficiente intencionalidad política que garantice su cumplimiento y sobre todo que genere consecuencias concretas derivadas de su incumplimiento. Nos encontramos con planes que estando presentes en el discurso político, **están ausentes** en muchas de las decisiones que orientan el desarrollo.

Contradictoriamente, durante el último decenio se observa una revaloración de ciertas facetas de la planeación, básicamente las relativas a la planeación económica global. En efecto, la transformación de la economía nacional y del papel del Estado en el proceso de desarrollo como proyecto político al que se le otorga la mayor prioridad, generó la necesidad de reestructurar el sistema de planeación y crear las condiciones para cumplir los propósitos del proyecto.

Las políticas sobre deuda externa, reducción y control de la inflación, apertura comercial -especialmente con los otros países de Norteamérica y después con otras naciones y grupos de naciones-, control del gasto público, desincorporación de empresas y entidades públicas, desregulación y apoyo a la inversión y concertación para la contención salarial, generación de empleo y elevación de la productividad, son ejemplos de la existencia de procesos de planeación, que por su congruencia con el proyecto político y económico y alto grado de cumplimiento, no tienen antecedentes en la historia contemporánea del país.

En contraste con lo anterior, la planeación sectorial y espacial pareciera no haber sufrido esta transformación con la misma profundidad, ni ha-

ber sido beneficiadas con iguales niveles de voluntad política para su aplicación. Un análisis comparativo de la evolución ocurrida en los últimos diez años entre la planificación económica global por un lado, y la relativa a los sectores de la economía y del desarrollo social y la planeación espacial por el otro, haría evidente las diferencias comentadas.

Se podría concluir entonces, que ha sido la política económica, la que ha nucleado los procesos del desarrollo nacional y en consecuencia ha concentrado los esfuerzos técnicos y la voluntad política para planear, aplicar y evaluar sus resultados. El carácter nacional y estratégico de este modelo de planeación y su aplicación altamente concentrada en el Poder Ejecutivo Federal, ha generado la presencia de cuando menos tres maneras de planificar el desarrollo en el país:

- La primera, correspondiente **a la planeación económica nacional, caracterizada por su orientación estratégica**, un alto nivel **de congruencia** con el modelo que la sustenta y una importante **voluntad política en su cumplimiento**.
- La segunda, correspondiente a la planeación sectorial y espacial nacionales. caracterizadas por una orientación indicativa tradicional, su dependencia de la planeación económica, menor fuerza política en su aplicación y menor efectividad
- La tercera, correspondiente a la planeación estatal y municipal, las que al igual que la anterior, no han rebasado los conceptos y formas tradicionales. estando más cerca del discurso que de la acción política.

Estas apreciaciones no son absolutas, existiendo importantes diferencias en los procesos de planeación entre diferentes sectores o entidades federativas y municipios. Lo que se pretende destacar es la existencia de una crisis de legitimidad de la planeación, la que no ha logrado ofrecer suficientes alternativas a las necesidades de transformación y modernización del país.

La planeación del desarrollo fue ampliamente asumida en los setenta; sin embargo, durante los ochenta, si bien se generalizó la elaboración de planes y programas y se amplió la legislación sobre la materia, al mismo tiempo perdió parte de su dinámica, incorporándose al proceso crítico antes mencionado. Por ello, la vigencia política de los planes y programas ha venido siendo sustituida paulatinamente por un proceso de decisiones, condicionado por factores políticos y financieros coyunturales.

## **2. Limitaciones y problemas del Sistema de Planeación**

En el país y en general en las entidades federativas, se han elaborado de manera sistemática los planes y programas de desarrollo, se han creado áreas institucionales responsables de esta función y se han logrado avances sustantivos en los procesos de participación de la sociedad, además de haberse mejorado la legislación y tecnología para planificar.

Existen dos tipos de problemas: los derivados de la ubicación de la planeación en la política, por un lado, y los relativos a su estructuración en la administración pública, por el otro.

### **2.1. La planeación y la política**

Son tres los factores que provocan las limitaciones de la planeación desde la perspectiva política:

*a) La valoración política que se otorgue al sistema de planeación por el poder público.* Planificar es un ejercicio de toma de decisiones, basado en un proceso que parte del conocimiento profundo del fenómeno a planificar; de la determinación de propósitos de transformación de dicho fenómeno; del diseño de los caminos y acciones que conjuntamente seguirán los actores sociales involucrados para alcanzar dicha transformación y; de la creación o incorporación al proceso de los mecanismos e instrumentos de orden económico, jurídico, social o administrativo, que facilitan la aplicación de las decisiones acordadas. Todo ello,

ordenado bajo un método específico, se asienta en documentos que no son otros que los planes y programas.

La planeación del desarrollo es, entonces, una necesidad en el proceso de gobierno, porque a través de ella se conocen y analizan los fenómenos y problemas de la sociedad, se prevén escenarios, se determinan rumbos y sobre todo se acuerdan las acciones a realizar entre sociedad y gobierno y se comprometen los recursos para su logro. Su carácter político deriva del propio proceso de acuerdos sobre modos y formas del desarrollo y sobre las decisiones que cotidianamente se toman para avanzar en el rumbo acordado,

La planeación deriva de la política y es parte de la política. Consecuentemente, el grado de importancia asignada a los planes y programas de desarrollo y al proceso de su aplicación y cumplimiento es un asunto político. Cuando los planes acusan un alto grado de incumplimiento, ya sea porque las decisiones reales no corresponden a lo acordado en ellos o porque simplemente no forman parte de dicho proceso de toma de decisiones, no obstante que en el discurso político se asumen éstas como producto de los planes, nos enfrentamos a una planeación que cumple con un papel de legitimación ideológica del quehacer público, al poner por delante un discurso coherente basado en documentos concertados que es asumido a nivel social, independientemente de su aplicación real.

*b) Niveles de obligatoriedad de las políticas, estrategias y acciones concertadas en planes y programas y de las consecuencias que derivan de su incumplimiento.* La voluntad política de asumir como guía para la acción pública y social lo acordado en planes y programas de desarrollo, requiere como contraparte la existencia de estructuras, mecanismos y procedimientos que garanticen su cumplimiento, a fin de evitar el carácter voluntarista en su aplicación

Existen mecanismos claros y obligatorios que rigen el ejercicio y destino de los recursos públicos y que ofrecen a la sociedad y al Estado altos niveles de transparencia en estos procesos. La legislación en la materia es amplia y se han creado dependencias gubernamentales que

**atienden este** propósito. Para la aplicación de planes y programas de desarrollo, sean estos de orden global, sectorial o espacial, no existen esfuerzos similares, no obstante que la legislación establece la obligatoriedad de su cumplimiento.

La subjetividad que envuelve las políticas y acciones de desarrollo, permite mantener un cierto nivel de voluntarismo en su aplicación y sobre todo en la medición de los efectos positivos esperados. La carencia de mecanismos permanentes y sistemáticos de evaluación de los impactos de las políticas y acciones establecidas en los documentos de **planeación**, **es una de las limitaciones más importantes del sistema**, con lo cual los planes y programas se convierten en documentos indicativos que pueden ser aplicados o no, según las circunstancias, limitándose la medición de su eficiencia a la correlación programática entre metas y recursos.

*c) Congruencia entre los documentos de planeación y los procesos de toma de decisiones con relación a la realidad social por planificar.* Los problemas que enfrenta el desarrollo nacional son producto de las contradicciones sociales que derivan del proceso histórico mexicano. Siendo un fenómeno que se ubica en el modelo de desarrollo y, por lo tanto, por encima de los procesos de planeación, también es producto de la insuficiente voluntad política para aplicar y evaluar las acciones concertadas en planes y programas, y de la existencia de inconsistencias en el **propio sistema de planeación**.

Los planes y programas como documentos que deben ser la guía para las acciones de desarrollo, presentan limitaciones que en general, la planeación no ha superado. Si bien, cada caso presenta peculiaridades, en general los planes no representan en su contenido de manera adecuada a los fenómenos y problemas por atender, siendo documentos más bien descriptivos que analíticos; no integran todas las posiciones socio-políticas involucradas, especialmente en los sectores y asuntos con posiciones sociales divergentes; presentan limitaciones en cuanto a los procesos y mecanismos de aplicación, seguimiento y evaluación, al carecer de información importante que la sociedad y el Estado re-

quieren para conocer con **certeza los avances logrados**; **en general son** documentos rígidos y por **ello son rebasados por la realidad** social, perdiendo vigencia

La consecuencia general de estos problemas es el alejamiento de la planeación del proceso de toma de decisiones.

Con ello, este proceso reduce su eficacia y congruencia al basarse más en los análisis de coyuntura para decidir que en las previsiones y propuestas del plan o programa respectivo.

## **2.2. Limitaciones de la planeación desde la administración pública**

### *2.2.1. Diversidad de sistemas de planeación*

Operan en el gobierno mexicano tres sistemas de planeación con mínima correspondencia:

- 1) Planeación del desarrollo, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, normado por la Ley de Planeación (artículo 26 constitucional).
- 2) Planeación de los asentamientos humanos, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, normado por la Ley General de Asentamientos Humanos
- 3) Planeación del ordenamiento ecológico del territorio (protección al ambiente), a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, normado por la Ley de Protección al Ambiente.

No sólo se carece de mecanismos de integración entre estos sistemas, sino que ocurren frecuentemente contradicciones y duplicidades entre ellos, generando desconfianza social, menor eficiencia y problemas adicionales para cada sector.

Estas limitaciones se han trasladado a los ámbitos estatal y municipal de gobierno. Ejemplos de esto son, por un lado, la planeación local, que

a través de los planes municipales de desarrollo y los planes municipales de desarrollo urbano, obligan a los ayuntamientos a realizar dos veces un mismo ejercicio, si asumimos que un plan de desarrollo debe tener una visión y estrategia territorial y un plan territorial fundamenta sus propuestas en la capacidad de desarrollo local y en su entorno regional.

Por otro lado, destacan las diferencias de apreciación ante fenómenos relacionados con el desarrollo territorial que tienen las dependencias de Desarrollo Urbano y de Ecología -en las tres esferas de administración pública-, lo que reduce la capacidad pública para resolver problemas y complica de manera innecesaria los proyectos de inversión y las acciones de los sectores sociales en las ciudades de la entidad.

### 2.2.2. Ausencia *de visiones regionales del desarrollo*

Un elemento destacable ha sido la falta de voluntad política para orientar las acciones públicas bajo esquemas de planeación regional, no obstante las exigencias y conveniencias evidentes en este sentido, en todo el país; ya sea que se haga referencia a la frontera norte, al sureste o a la región central del país, resulta clara la existencia de espacios que requieren atención más cuidadosa que la ofrecida por los diversos **sectores de la administración pública con acciones generalmente** desconcertadas.

La pérdida del concepto regional del desarrollo en la práctica de la planeación nacional y en la mayor parte de las entidades federativas, ha tendido a polarizar la acción pública al reducir sus ámbitos de atención a la planeación sectorial por un lado y la (intra)urbana por el otro. Más grave aún, al carecer de una conceptualización y de una práctica de planeación regional, no es extraño que exista duplicidad legal y administrativa, **ya que tanto las secretarías de Planeación, Finanzas o Hacienda** de un lado, y las de Desarrollo Urbano, Ecología o medio ambiente del otro, son al mismo tiempo responsables de la planeación regional, sin que existan acuerdos entre ellas para actuar de manera coordinada,

simplemente porque en general esta planeación no pasad eser unen u nciado político, sin demasiada intención del gobierno por hacerla efectiva.

### *2.2.3. Pérdida de perspectiva gubernamental*

El Primer Ministro Francés Jospin, se manifestó respecto a lo que denomina el Talón de Aquiles de la globalización y el predominio de los mercados frente ala política, expresando que la tendencia ala acumulación del dinero por el dinero, mucho más allá de los bienes productivos para los que sirve, explica tantas imprudencias que se están cometiendo en el mundo y alimenta los pánicos que están enfrentando las naciones: México en 1982 y después en 1994; el sudeste Asiático y Japón desde 1997, Rusia en 1998; Brasil en el inicio de 1999.

La recurrencia de las crisis financieras, no ha hecho sino destacar este afán de acumulación en sí mismo como trazo constitutivo del capitalismo, ofreciéndonos tres lecciones lógicas derivadas de estas crisis recurrentes: el capitalismo sigue siendo inestable, la economía es antes que nada política y la mundialización de los mercados y del flujo de capitales exige regulación. (Iracheta, 1999).

Nuevamente la sociedad y la política enfrentan un problema ideológico; por una parte, están los defensores del mercado al grado de asumir que el mercado y lo privado es bueno, es eficiente; lo que sea Estado es malo e ineficiente.

Cuando el liberalismo eCOnómico plantea menos Estado, lo que está produciendo es una jungla cada vez más farragosa y ahí donde se quería más libertad se ha dejado que se instale la ley del más fuerte. No puede haber más mercado sin un Estado fuerte. La economía de mercado globalizada necesita reglas, instituciones sólidas, estabilidad, una organización.

Como argumenta Jospin, la crisis financiera no condena la economía de mercado, que sigue siendo un instrumento indispensable de reparto de recursos; proscribela mercantilización total de una sociedad; mues-

tra que no hay economía sana sin Estado sólido, sin norma de derecho aplicada para todos, sin cohesión y sin protección social, sin respeto a los pueblos y sin conciencia de la historia.

En consecuencia, se requiere una intervención del Estado para controlar, para orientar y para facilitar, pero también se requiere mucha más sociedad; es decir, más democracia para establecer los pesos y contrapesos entre los poderes formales y reales, no solamente para el Estado y para evitar corruptelas y la distribución inadecuada de los recursos o las políticas. También para ser un peso y contrapeso para el mercado, que ha sido extremadamente injusto en países como México. (Iracheta, 1999).

**Mientras el** mundo se mueve hacia esquemas públicos de planeación **estratégica** y con enfoques territoriales y de sustentabilidad, en México se ha reducido al mínimo el ejercicio de la planeación del desarrollo en múltiples sentidos.

En efecto, en la historia de esta función pública en México, destaca la **inoperancia de los planes y programas**, misma que deriva del carácter voluntarista en las decisiones de desarrollo, la falta de coordinación de estos instrumentos con la programación y los presupuestos y la ausencia de fórmulas reales de evaluación y rendición de cuentas (accountability).

#### *2.2.4. Falta de coordinación entre planeación, programación y presupuestación*

Conceptualmente la planeación es por necesidad un ejercicio integrador. Es el mecanismo para convertir las ideas de desarrollo en acciones y proyectos programados, con recursos y con responsables concretos y, con ello, ampliar la posibilidad de gobernabilidad por la confianza que produce un gobierno que cumple puntualmente con sus compromisos en planes y programas. Es el espacio de "inteligencia" del poder público, donde se **integran los** diferentes compromisos de desarrollo, los programas y los proyectos y se garantiza integralidad a la acción general del gobierno.

Entre otros enfoques de integración, destaca desde la administración pública la coordinación entre las acciones de planeación del desarrollo, las de programación de obras y la presupuestación. Como ocurre generalmente en las entidades federativas y en el gobierno federal, las dependencias responsables de las finanzas, ante la persistente carencia de recursos, se concentran en asuntos financieros y descuidan -si es que no abandonan- la planeación. Por ello, no existe justificación clara para que la planeación del desarrollo se ubique en las dependencias responsables de las finanzas.

El ejercicio de los recursos públicos está sujeto entonces, a actitudes voluntaristas de quienes deciden, lo que tiene como consecuencia la baja eficiencia de las políticas y la persistencia de orientaciones populistas, a través de las cuales los gobiernos tratan de 'quedar bien con todos' al margen de lo establecido por los esfuerzos de planeación.

El diseño y manejo de los presupuestos queda sujeto a todo tipo de imprecisiones, vaguedades e interpretaciones, ya que éstas abren el espacio para decidir al margen de lo acordado en los documentos de planeación. Como consecuencia y no obstante que por ley se deben ejecutar los proyectos y obras comprometidas en planes y programas, no existen, ni en la legislación, ni en la práctica política y administrativa, consecuencias y sanciones por el incumplimiento de programas, políticas y metas. En la práctica, los servidores públicos, especialmente los de alto nivel, no se encuentran "presionados" para cumplir con lo comprometido en su sector.

Desde el gobierno se justifica el persistente incumplimiento de compromisos asentados y aprobados en planes y programas debido a la carencia de recursos. Independientemente de su validez, lo que resulta sorprendente es que no exista un procedimiento adecuado para corregir el camino y para sancionar a quien no cumple.

Al integrar las funciones de planeación con las de finanzas gubernamentales en una sola dependencia, como ha ocurrido en México, esta se convierte en juez y parte al decidir de motu *propio* cómo administrar los recursos, a que proyectos y dependencias y con qué ritmos, canti-

dades y frecuencias otorgar los recursos públicos. En consecuencia, la eficacia del presupuesto de egresos gubernamental, el esfuerzo por determinar metas para cada programa y por alcanzarlas, se ve sistemáticamente frustrado, ya que la dependencia que administra el recurso y coordina los programas, es la primera que no se considera obligada a cumplir con éstos.

Más grave aún, la integración del presupuesto de egresos no es el producto de una gestión y negociación interna en la que cada dependencia propone los proyectos y acciones que realizará en el ejercicio, a partir de sus programas aprobados, sino que los montos asignados derivan de decisiones generalmente unilaterales de la dependencia que coordina las finanzas públicas, la que tampoco considera, a partir de procesos claros de evaluación, los compromisos asumidos en planes y programas, sino argumentos y criterios externos al proceso de planeación gubernamental.

Entre otras consecuencias de esta forma de decidir la distribución de los recursos, está la pérdida de confianza en los programas aprobados por parte de las propias dependencias ya que saben que no podrán, ante la escasez de recursos, siquiera negociar metas de manera ordenada y equilibrada para todos a partir de prioridades y orientaciones generales emanadas del propio sistema de planeación. Igualmente saben que al no existir un proceso claro de cálculo de ingresos y su distribución a lo largo del ejercicio, en cualquier momento y sin consulta alguna, les son reducidos o negados recursos previamente aprobados.

Situaciones de esta naturaleza no pueden considerarse adecuadas en ninguna organización y menos en un gobierno que maneja recursos públicos. El problema es que la administración de los recursos gubernamentales está diseñada para operar así, lo que le permite márgenes de acción y decisión respecto a la distribución de los recursos tan amplios que se ha perdido a lo largo de los años la confianza en un sistema que sea capaz de prevenir, programar, presupuestar y sobre todo cumplir con la entrega de los recursos en tiempo y forma para que las dependencias logren sus acciones y proyectos en el mismo sentido.

Con la **integración de la Cuenta de la Hacienda Pública**, ocurre un fenómeno similar, en el que difícilmente refleja el avance en el cumplimiento de planes y programas, ya que el propio desorden en las decisiones de qué hacer, cuándo hacerlo y con qué recursos, y la incertidumbre de acceder a estos, hace que este ejercicio sea poco realista.

Ante la escasez real de recursos, el papel de los congresos -nacional y locales- y de la sociedad es fundamental, al convertirse en los únicos contrapesos al voluntarismo en el manejo de los recursos públicos y en el cumplimiento de las metas aprobadas. En este contexto, se requiere un proceso claro de determinación de qué acciones, proyectos y obras se deben realizar y sobre todo un compromiso de cada dependencia del ejecutivo por cumplir con la parte del plan que le ha sido asignada.

Esto impone una reestructuración de fondo de los mecanismos de decisión en cuanto al reparto de los recursos públicos, cancelando las decisiones de 'tabla rasa' en cuanto a reducciones y ajustes presupuestales, pues solo dejan claro que no existen prioridades ni mecanismos para consensar dichos ajustes entre las propias dependencias estatales; también se deberán establecer las consecuencias y sanciones por incumplimiento, tanto en el caso que habiéndose recibido los recursos correspondientes, no se cumplen las metas, como en el caso que se retrasen o recorten dichos recursos previamente aprobados por parte de la dependencia responsable de las finanzas.

### **3. Perspectivas del Sistema de Planeación en México**

Las transformaciones mundiales y nacionales han puesto en evidencia las limitaciones de la planeación convencional para enfrentar procesos de cambio y ajustar sus premisas y procedimientos. Los tres tipos de planificación vigentes en el país, exigen de una revisión profunda no sólo de las bases teóricas y metodológicas de la planeación, sino de su ubicación dentro del campo de la política.

Gobernantes y funcionarios públicos requieren de una planeación acorde a las circunstancias actuales y también se requiere de ellos una

revaloración de los pesos relativos asignados al discurso político ya la acción comprometida en planes y programas.

México está experimentando cambios importantes derivados de dos grandes corrientes de acción: la promovida desde el gobierno nacional, cuyas orientaciones esenciales han sido la transformación y modernización de la economía y la reforma del Estado por un lado, y la surgida desde diversos estratos de la sociedad, orientada al reclamo de una transformación social y a la profundización de las reformas políticas, por el otro.

El reconocimiento de la fuerza real de ambas corrientes, exige de planteamientos políticos que hasta hace muy poco tiempo no se consideraban con la misma importancia de hoy. La sociedad mexicana no sólo asume como real el cambio de la economía y el nuevo papel del Estado, sino también la nueva fuerza que han adquirido los reclamos sociales por mayor democracia y más justicia y equidad en la distribución de la riqueza.

Este reconocimiento le plantea al sistema de planeación del desarrollo, la exigencia de una revisión crítica de sus postulados y acciones. Esto deriva del hecho que no obstante haberse planteado en los documentos de planeación, la solución a los problemas y carencias esenciales de las mayorías, la realidad social parece hacer evidente que los esfuerzos desplegados han sido insuficientes. También ha hecho evidente, que la acción pública no ha logrado tocar las raíces de muchos de los problemas sociales y que su orientación en diversos casos, ha tendido a enfrentar las consecuencias de dichos problemas por la vía de la aplicación de recursos, básicamente.

En contraposición, se observa que la acción pública orientada a la transformación de la economía nacional y a su apertura internacional, ha alcanzado muchos de los propósitos del modelo socio-político auspiciado desde el gobierno nacional.

Sin abundar sobre las razones de las divergencias o rupturas expuestas, es claro que los retos a enfrentar, no sólo derivan de las grandes

orientaciones gubernamentales. siendo necesario incorporar con mayor presencia, las surgidas del seno de la sociedad, sobre todo en los casos de divergencias y disidencias con relación a los procesos de decisión dominantes.

Sin duda que esto significaría un avance importante en los procesos de concertación y reducción de las tensiones sociales, actualmente incrementadas. Los procesos de acción política y los relativos a la planeación del desarrollo, tendrían que sufrir cambios importantes en las formas de interlocución social. en las de determinación de acciones y prioridades y en las de seguimiento y evaluación de resultados.

### **Referencia bibliográfica**

Viracheta Cenecorta, Alfonso (1999). *Una visión de la metrópoli desde la globalización*, conferencia presentada en el Instituto Universitario José Ortega y Gasset. Madrid, España, 15, 12/11/1999.



Fiel Enlace

# RÉGIMEN POLÍTICO Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Roberto Moreno Espinosa'*

## **Introducción**

La administración pública mexicana se encuentra ante un escenario con numerosos retos y desafíos fuertemente vinculados a los cambios que observa el régimen político, al modelo económico, así como a las transformaciones que evidencia la sociedad mexicana en el ámbito nacional, regional y local. Así mismo, ante un contexto y dinámica internacional que impacta múltiples aspectos de la vida nacional, el panorama actual y prospectivo abre amplias alternativas y opciones a la actividad que despliegan y realizarán en el futuro mediato los órganos gubernamentales, de igual manera la administración y gestión públicas que les son inherentes

El último cuarto del siglo XX representó para México un espacio histórico en el que tuvieron lugar una serie de reformas en los planos económico, social y político de amplia trascendencia que fueron plasmando logros, aspiraciones, sueños y utopías de generaciones pasadas, que en sus planteamientos originales y en los esfuerzos y luchas emprendidos para alcanzarlos se consumieron muchas energías sociales, vidas y recursos. Sin embargo, el panorama que se fue perfilando hace pensar que ese conjunto de esfuerzos colectivos no ha sido en vano, habida cuenta que se vislumbra un futuro más promisorio, del cual todos somos responsables si es que queremos concretarlo en ese sentido. Desde luego los escenarios que hemos imaginado son diferentes y se encuentran vinculados a la pluralidad creciente que caracteriza a la so-

Maestro en Administración Pública y candidato a Doctor en esta misma disciplina por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), autor de varios libros y de numerosos artículos y ensayos sobre temas de su especialidad, actualmente es Coordinador del Posgrado en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

ciudad mexicana, lo cual es congruente con las formas democráticas impulsadas para tal efecto.

En el plano económico los cambios han sido en cierta manera radicales, toda vez que en la segunda mitad de la década de los setenta aún prevalecía en el país un modelo económico fuertemente proteccionista, consecuente con la estrategia que para entonces se planteaba como de crecimiento hacia adentro, de sustitución de importaciones, de fortalecimiento de un mercado interno, etcétera. No obstante, diez años después México se aprestaba a ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, genéricamente conocido como el GATT (por sus siglas en inglés), lo que se concreta en 1986 y que marca claramente la reorientación del modelo aludido transmutándose por otro orientado hacia el exterior que dio lugar a un modelo de economía abierta. Así, en pocos años se perfila en **el país una estrategia** de apertura virtualmente unilateral, previa al ingreso al citado GATT y, a partir de 1988, se pasa a un modelo de apertura negociada con el exterior; todo ello tuvo como premisa tanto las tendencias mundiales como las presiones de organismos supranacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Hoy como se sabe, México ha firmado una serie de tratados de libre comercio con países y regiones que lo ubican entre los países que más han impulsado y firmado tratados de esa índole.

La apertura aludida ha provocado la necesidad de privilegiar al sector empresarial cuyas actividades se orientan al sector exportador, en detrimento de otros, así como de fortalecer y ampliar un conjunto de políticas sociales requeridas para tender hacia un desarrollo socioeconómico más integral. De esta manera uno de los grandes retos consiste en la ampliación del sector productivo orientado al sector externo conjuntamente con una política económica que cubra a los grandes sectores de la población, hoy marginados e inclusive excluidos

En el ámbito político los cambios han sido más pausados pero no menos significativos. Así, es pertinente recordar que en la ya aludida segunda mitad de la década de los setenta, las condiciones sociopolíticas demandaban y hacían necesaria la definición de una reforma política, la cual se promovió de manera limitada pero que sentó premisas esencia-

les para avanzar hacia una reforma de mayor cobertura y alcances. En aquella época el régimen transitaba en una fase correspondiente a un proceso acelerado de deslegitimación, el autoritarismo prevaleciente, la centralización acentuada y una oposición casi inexistente, hacían del régimen político mexicano uno en donde el equilibrio de poderes se inclinaba fuertemente a favor del Ejecutivo; las prácticas clientelares se encontraban profundamente enraizadas, el corporativismo definido desde finales de la década de los años veinte tenía aún una fuerte presencia. Sin embargo, a partir de finales de la década de los ochenta el régimen entra en un proceso de transformación acelerada que se inicia del centro a la periferia. es decir, se perfilan cambios, en primer término en el orden municipal, enseguida en el estatal, y hoy también en el ámbito federal; sobre ello habré de extenderme de manera más detenida en apartados posteriores.

En el plano social, los cambios no son menos trascendentes. Así, el proceso de diferenciación, pluralización y apertura que observa la sociedad mexicana es cada vez más manifiesto. En tal proceso se vislumbra también una mayor polarización entre las diferentes clases y estratos sociales que conforman al país, la dinámica económico-política, así lo han propiciado, por tanto, la conjunción de los cambios económicos, políticos y sociales que están a la vista, están perfilando un país donde el Estado y la administración y gestión públicas, transitan hacia nuevas formas de intervención y acción en el conjunto de la sociedad, lo cual es objeto de análisis en el presente. Para efectos de exposición, el trabajo se ha estructurado teniendo como punto de partida un análisis del régimen político mexicano y los factores que están influyendo en su transición hacia uno más democrático y plural, en donde la relación entre los poderes públicos es más simétrica y equilibrada. Como siguiente aspecto, se estudian las formas de administración y gestión que se desarrollaron y caracterizaron al periodo comprendido entre lo que constituyó el fin del caudillismo y el declive del modelo corporativo clientelar asentado en el país a lo largo de poco más de seis décadas. Como parte importante del trabajo, se analiza la administración y gestión públicas impulsadas en el último cuarto del siglo recientemente concluido, espacio en el que ya se vislumbran al menos dos tendencias: la primera de ellas apunta al impulso de tecnologías, técnicas y procesos de ma-

yor eficiencia, y la otra hacia una publicación ascendente del ejercicio gubernamental, es decir, tendiente a hacer de la administración pública una administración genuinamente pública, en virtud de que en el modelo fuertemente centralizado, además de corporativo y altamente intervencionista, el resultado era una administración pública semejante a una administración patrimonial, cuya acción se ejercía ante súbditos más que frente a ciudadanos. Finalmente se plantea un conjunto de retos y desafíos de la administración correspondiente a los tres órdenes de política y gobierno.

### El régimen político **mexicano en** transición

Sin duda, una de las transformaciones más evidente que hemos vivido en los últimos 25 años, es el cambio pausado del régimen político mexicano, tomando como espacio temporal de referencia la segunda mitad de la década de los años setenta, en virtud de la reforma política que de manera reservada se impulsa desde entonces, que tiene como premisas fundamentales el movimiento estudiantil de 1968 y el aislamiento intenso del régimen en la siguiente década, que se manifiesta en la existencia de una oposición reducida a su mínima expresión que brindara legitimidad al régimen. De entonces a la fecha, la reforma política, la respuesta de la sociedad civil a través de sus organizaciones políticas tiene un ascenso sostenido. En 1988 se vive un momento decisivo con la gestación y desarrollo del Frente Democrático Nacional (FDN). En 1997 la Cámara de Diputados se integra de manera más plural y el Partido Revolucionario Institucional, pierde por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara; asimismo, la ciudadanía del Distrito Federal, tiene la oportunidad, por primera vez, de elegir al jefe de gobierno.

Paralelamente a lo anteriormente señalado, se reforma de manera periódica la legislación electoral, y se ciudadaniza la planeación y gestión de los procesos político-electorales mediante la creación el Instituto Federal Electoral (IFE) y de los Institutos Estatales Electorales y el del Distrito Federal, instituciones a las que se les dá el carácter de organismos autónomos y a los que se les está revistiendo de una alta profesionalización, a través de la actividad desplegada por la Dirección

Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral. Todo ello dá como resultado la jornada electoral que se vive el 2 de julio del presente año, cuando se elige a Vicente Fox Presidente de la República, se renueva el Congreso de la Unión, además de algunas legislaturas locales, ayuntamientos de diferentes estados, así como ejecutivos de varias entidades federativas de manera pacífica. Dicha jornada no deja de sorprender a propios y extraños- en particular por la ausencia de violencia o desórdenes que aunque de manera limitada, ciertamente se esperaban. Hoy podemos afirmar que tal jornada fue posible como consecuencia de al menos 37 años de preparación (1968-2000) y de no pocos costos sociales y financieros.

Las implicaciones e impactos de los cambios en el régimen político mexicano en sus tres órdenes de gobierno y administración, son de amplia cobertura, por lo que es indispensable intensificar el debate nacional en torno a los retos y desafíos, tanto para consolidar un régimen más democrático como para definir e implementar las acciones más adecuadas en materia de administración y gestión públicas.

Vale la pena. ante el panorama descrito, efectuar un breve análisis de la idea de régimen político, habida cuenta de los cambios y transformaciones que están a la vista y en donde uno de los elementos centrales está representado por las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, las cuales durante el desarrollo del Estado moderno cambian periódicamente y constituyen el factor esencial que da lugar a la gestación, definición, transformación y consolidación de los regímenes políticos contemporáneos y, eventualmente también a su caída. Tales relaciones se expresan y establecen entre los poderes públicos fundamentales: el Legislativo y el Ejecutivo, lo cual subraya la expresión política de las relaciones entre la sociedad civil organizada y el Estado político, como en su momento fue denominado por Hegel.

El Legislativo funge como delegación y representación de la sociedad en el Estado, en virtud de que su integración se da a partir de elementos representativos de esta o aquella región, a grupos, clases o sectores de la sociedad, desde luego aquellos con capacidad de organización, y el Poder Ejecutivo que funge como delegación o representación del

Estado en la sociedad. Conviene abundar en un breve análisis retrospectivo, que en el periodo de la monarquía absoluta, fase transitoria al Estado de Derecho, las formas de representación de la sociedad en el Estado eran muy débiles, el Ejecutivo regio aglutinaba y monopolizaba en lo esencial el poder público y reunía en torno a su persona facultades legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales, además de ser el depositario de la soberanía y todo ello por gracia *divina*. Con base en lo anterior. Luis XIV, monarca francés, acuñó la frase *El Estado soy yo*. Por su parte, las formas de representación iniciaban un incipiente proceso de desarrollo.

Asimismo, con relación a las formas de representación en el antiguo régimen recordemos las Cortes en el caso español, los Estados Generales en Francia, las diputaciones provinciales en los dominios de España en América a las que dio pauta la monarquía como una de las estrategias postrimeras para preservar su presencia en el continente americano; el Parlamento Largo en el modelo inglés, que como se sabe, provocó un cambio en el régimen prevaleciente hasta entonces (mediados del siglo XVII) en Inglaterra: el paso de la monarquía absoluta a la monarquía parlamentaria y paralelamente, la génesis de uno de los regímenes políticos contemporáneos clásicos: el parlamentario. A partir de entonces el monarca reinó y gobernó necesariamente contando con la voluntad del órgano colegiado denominado parlamento.

En los países citados el fortalecimiento de las formas de representación de la sociedad generó cambios fundamentales, tal fue el caso del desarrollo de las diputaciones provinciales españolas y la legislación de la primera Constitución hispana de Cádiz de 1812 que perfiló el tránsito de la monarquía absoluta a la monarquía constitucional española y su arribo a un Estado de derecho. En el modelo francés, el fortalecimiento de los Estados Generales, en particular del Tercer Estado, propicio la caída de la monarquía absoluta francesa y el consiguiente surgimiento de la moderna república: la Primera República Francesa. En las colonias españolas en Hispanoamérica la conclusión del periodo correspondiente a la dominación española, dio lugar a la gestación y desarrollo de repúblicas centralistas y federales con una clara división de poderes con lo cual se inicia, desde el siglo XIX, un prolongado periodo lleno de

avatares y turbulencias, donde se busca la consolidación de regímenes políticos de corte presidencial.

En suma, las relaciones entre la sociedad y el Estado modifican sustantivamente a los regímenes políticos, tal es el caso del resquebrajamiento de la monarquía absoluta y su transformación a monarquía parlamentaria, monarquía constitucional o modernas repúblicas y, desde luego, al desarrollo de los regímenes políticos correspondientes al Estado burgués de derecho: el parlamentario y el presidencial. Cabe destacar que paradójicamente, la caída de las monarquías absolutas de la Europa occidental se dio cuando estas aparentemente se encontraban en su época de mayor fortaleza, pero lo cierto es que hacia finales del siglo XVIII la mayor parte de ellas se encontraban en su fase terminal, tal y como lo demostraron los hechos históricos.

En la época relativa al Estado de Derecho que cubre básicamente los últimos dos siglos, las transformaciones ocurridas en las relaciones entre el Estado y la sociedad han repercutido en el régimen político y conformado el bloque en el poder. En los casos a los que nos hemos referido brevemente, he destacado, en el caso inglés, cómo el poder monárquico se ha ido desgastando paulatinamente, pasando de ser absoluto. a meramente simbólico. Actualmente el *Rey reina* pero no *gobierna*. El gobierno está depositado en el órgano colegiado denominado gabinete y encabezado por un primer ministro; el Rey, en todo caso, es confinado a ser jefe de Estado sin poderes reales. En España la monarquía tampoco ha desaparecido, sin embargo, actualmente su poder también se encuentra acotado; por lo demás el régimen español, brinda una alta autonomía a las comunidades. Así, a pesar **de que se** trata de un Estado unitario.. la fuerte autonomía de que gozan las comunidades, lo ubican como un régimen con tendencias altamente descentralizadoras.

Respecto al caso francés, las transformaciones sufridas por su régimen político son arquetípicas, puesto que desde la calda del absolutismo se ha transitado por múltiples modalidades que van desde las implantadas durante el periodo que sucedió a la Revolución francesa

-Asamblea Nacional, Convención, Directorio y Consulado- a la implantación del Imperio napoleónico. Posteriormente se restaura la monarquía con Luis XVIII; se pasa **enseguida** a la conocida como la monarquía de julio o monarquía burguesa, encabezada por Luis Felipe, Duque de Orleans; a continuación tiene cabida la Segunda República Francesa, interrumpida por el ascenso de Luis Napoleón Bonaparte y el establecimiento del Segundo Imperio. Posteriormente se suceden la Tercera, Cuarta y Quinta Repúblicas, la última de las cuales tiene vigencia actualmente. **Se trata de un** régimen semiparlamentario, donde la jefatura **de Estado recae en el Presidente** de la República que conserva amplias facultades y **la jefatura de** gobierno se deposita en el gabinete encabezado por el primer ministro. Cabe destacar que la experiencia política francesa ha dado **lugar a que** la jefatura de Estado y de Gobierno, no correspondan al mismo partido político o alianza de partidos, propiciando la denominada cohabitación. En los tres casos referidos, la alternancia en el poder **de las fuerzas** y partidos políticos fundamentales es una realidad.

En el México moderno las transformaciones del régimen político han sido muy pausadas. Así, a partir de la conformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 en el contexto de una aguda crisis política y en virtud de la magnitud del problema generado con el asesinato de Alvaro Obregón, Plutarco Elías Calles apuntaba en su Cuarto Informe de Gobierno que "quizá por primera vez en su historia se enfrentaba México con una situación en la que la nota dominante era la falta de caudillos, lo que debía permitir orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar de una vez por todas, de la condición histórica de país de un hombre al **de nación de** instituciones y leyes".

En tales condiciones surgió el partido que a la postre se transformaría en el partido del régimen. De igual forma se iniciaba un periplo que hacia fines del siglo XX ha cubierto un largo trayecto de 71 años, ¡una hazaña sin precedentes en la vida política de los Estados contemporáneos, sin la menor duda! También arrancaba el inicio de un régimen con partido hegemónico que no vería interrumpida tal posición, vista no sólo desde la perspectiva del control del poder político, sino también desde espec-

tos tan aparentemente específicos como que hasta 1980, no había perdido una sola elección presidencial, para encabezar los ejecutivos estatales y de senadores de la República y triunfado en casi la totalidad de las elecciones para diputados federales y locales, y para presidentes de los ayuntamientos de los municipios mexicanos, lo cual, desde luego, no es poca cosa.

Hacia mediados del decenio pasado, la hegemonía histórica del Partido Revolucionario Institucional (PRI) entra en una nueva fase, como resultado de la pérdida de la primera elección estatal en 1989, la de Baja California- Asimismo, 1988, como lo registra la historia política de este país, representa quizá la entrada a una nueva época. turbulenta en principio, azarosa, incierta, pero también como un año en que se empieza a concretar la utopía y el sueño de muchos mexicanos, que obligó al régimen a acudir al artificio de la caída de/sistema. Sin embargo, perfiló a la sociedad mexicana hacia senderos hasta el momento inéditos; abrió la posibilidad real de una mayor apertura democrática del régimen: impulsó la reforma política y fue premisa básica para lograr en las elecciones federales de 1997, por primera vez -reitero-, que los partidos de oposición de manera conjunta ganaran la mayoría en la Cámara de Diputados desbancando al PRI de su tradicional mayoría. (Bejar, 2000:94). Aspecto similar ya habla sucedido en algunas de las entidades federativas donde el PRI no era el partido político con mayoría en las Legislaturas: Baja California, Guanajuato. Chihuahua y el Estado de México, son ejemplos de tal correlación política -

En suma, el régimen político mexicano contemporáneo parece poner en vigencia el principio implantado en la Unión Americana desde el último tercio del siglo XVIII de los pesos y contrapesos, de los equilibrios y balanzas, de que el poder contrapesa al propio poder con el objeto de limitar los excesos a que todo poder es proclive, lo que da lugar a fuertes dosis de corrupción.. prepotencia e ineficiencia, entre otros efectos. Jesús Reyes Heróles señalaba que, *el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente*. En el caso de México cierto equilibrio entre los poderes antes de lo que se perfila hasta hace pocos años, se dio quizá sólo en breves momentos durante la primera mitad del siglo XIX. Formalmente las primeras dos Constituciones federales brindaban

amplias facultades al Poder Legislativo y la federación misma tuvo en los escauceos de autonomización con relación al poder central de antiguas intendencias a la postre estados de la novísima federación, como fueron los casos de Zacatecas y Jalisco para citar dos ejemplos, uno de los factores para erigirse como tal. Así, las manifestaciones de fuerza del Legislativo y sus relaciones con el Poder Ejecutivo dieron pauta para la implantación de un eventual régimen congresional, tal como lo ha planteado de manera magistral Emilio Rabosa en su obra: *La Constitución y la Dictadura*. Las condiciones actuales en como ha operado la Cámara de Diputados que en el periodo recién concluido de la LVII Legislatura, sólo alcanzó a desahogar alrededor de un tercio de las iniciativas que tenía en la agenda, pueden dar lugar a un cierto congresismo en perjuicio de la sociedad en su conjunto o en regiones del país, por lo que es indispensable que las fuerzas políticas tengan ello en cuenta, así como la sociedad misma.

Sin embargo, la segunda mitad del siglo XIX constituyó el escenario histórico en que se perfiló el ascenso irresistible de la fortaleza del Ejecutivo, aspecto que provocó una disociación entre la Constitución real y la Constitución formal; la segunda sólo era invocada demagógicamente. El Constituyente del 17 logró volver a conciliar ambas constituciones al otorgar amplias facultades al Poder Ejecutivo, así el régimen surgido de la Revolución y a sólo una docena de años de haberse promulgado en Querétaro, con la fundación del PNR y superada la fase conocida como el *pelelismo*, proyectó al régimen a una fuerte centralización del poder político-administrativo y económico y a la hegemonía de un solo partido. el PNR-PRM-PRI.

Hoy, a poco más de 20 años de iniciada la reforma política y con las nuevas relaciones establecidas entre el Estado y la sociedad civil, consecuencia del desarrollo de la segunda y de los ajustes al interior del Estado y en su actuar cotidiano a través de la administración y la gestión públicas, a la acotación del poder político y por extensión del presidencialismo mexicano; a las nuevas relaciones económicas características de un modelo de franca apertura al exterior, y con la aparición de nuevos **actores sociales** y políticos da como producto **las transformaciones** del régimen político, y se abre con ello la caja de Pandora

en muchos aspectos de la vida económica, política y social del país. Vale la pena puntualizar algunos de estos: el nuevo equilibrio entre los poderes públicos acentúa la vigilancia, supervisión y control por parte del Legislativo por sobre el Ejecutivo. Así es previsible el fortalecimiento del control externo, lo que es sólo el principio de nuevas relaciones entre el poder que se nutre de los representantes de la sociedad civil. el poder de las frases y el poder sin frases pero que tiene a su favor una alta capacidad de acción, de maniobra y los medios de administración: el Ejecutivo.

Emerge en estas condiciones, además, la imperiosa necesidad de impulsar un servicio público de carrera en los tres órdenes de gobierno y administración, así como la profesionalización en los poderes Legislativo y Judicial. Es claro que con la alternancia política en marcha. los cambios de cuadros políticos, de administración y gestión públicas pueden no sólo desestabilizar al país, sino provocar fuertes costos sociales al no brindar continuidad a programas gubernamentales exitosos, o bien cambiar cuadros con una alta capacitación y especialización.

En la relación aludida presenciamos que se está arribando a una nueva fase. donde el equilibrio entre los poderes tradicionalmente favorable al Ejecutivo de manera abrumadora, tiende hacia un fortalecimiento alentador del Legislativo, por lo demás requisito *sine qua non* de un régimen democrático, representativo y federal. Asimismo, cabe esperar que la sociedad civil tenga un mayor protagonismo y crecientes posibilidades y probabilidades de que su voluntad se vea concretada, a través de la voz de sus representantes, o bien en políticas públicas donde los públicos y grupos afectados o beneficiados tengan mayor injerencia para formular.. implementar y evaluar la política en la que son partícipes y corresponsables, que la soberanía que reside originariamente en el pueblo se manifieste con mayor plenitud y los grupos organizados, asociaciones no gubernamentales, civiles y políticas. estén al tanto de las acciones del Ejecutivo.

Es ya previsible además, el paulatino desmantelamiento del presidencialismo tradicional, corporativo y clientelar y la emergencia de un real federalismo, así como de una genuina división de poderes en

donde el poder contrapese al propio poder. donde la rendición de cuentas y la cultura de la evaluación tengan mayor cabida. La ya citada Luisa Béjar (2000:94) ha efectuado atinados apuntamientos en el sentido de que:

Después de la experiencia electoral de 1988 es manifiesto que el régimen político mexicano no puede ya mantener limitado el pluralismo en el país, ni evitar la movilización política de la ciudadanía. Se inicia así el cambio hacia un nuevo formato político en el que las prácticas democráticas buscan vencer las resistencias de aquellas fuerzas favorecidas con la permanencia de un orden político autoritario. No sólo la activación de la sociedad cobra un nuevo brío, sino que también los partidos políticos muestran de más en más un talante propio. A este conjunto se suma también, luego de los resultados arrojados por los comicios federales de 1997, la introducción de nuevos equilibrios políticos e institucionales.

De tal calibre se perciben hoy las implicaciones y consecuencias de los cambios en el régimen político. La alternancia política acerca de la cual habremos de ocuparnos en un siguiente apartado, es prácticamente inherente a las transformaciones aludidas.

### **La alternancia política en el México del siglo XXI**

No cabe la menor duda que el último cuarto del siglo XX será recordado como el escenario histórico en el cual se prepararon e impulsaron las condiciones para lograr finalmente, después de casi 200 años de vida independiente y de 71 de fundado el antecedente del PRI, hacer una realidad la alternancia política con base en un sistema de partidos. Su consolidación seguramente será propia del presente siglo, la alternancia política en dos de los órdenes de gobierno y administración, el correspondiente a las entidades federativas y a los municipios tiene ya un camino recorrido. En el primero de los órdenes de gobierno menciona-

dos están los estados de Baja California, Guanajuato, Chihuahua, Jalisco, Querétaro, el Distrito Federal y recientemente los estados de Tlaxcala, Baja California Sur y Nayarit, y están por entrar en funciones los gobernadores de las entidades de Morelos y Chiapas, además de que en el estado de Guanajuato repite un gobernador del mismo partido (del PAN). En el orden municipal de gobierno y administración en múltiples municipios se ha dado ya también la alternancia entre diversos partidos políticos, tanto en municipios metropolitanos como urbanos, semiurbanos y rurales -

Desde luego, la alternancia política no se da en abstracto, es resultado de múltiples determinaciones, entre otras, de las luchas de la sociedad mexicana por el reconocimiento de sus organizaciones y partidos políticos en donde se expresa la pluralidad que la caracteriza. Asimismo es producto de un proceso de desarrollo político en donde la democracia representativa da pasos en firme, conjugándose con la de carácter participativa de manera ascendente; de la legislación en materia de procesos político-electorales en la cual se formalizan los avances, los acuerdos y las reglas y principios a que se someten organizaciones, asociaciones y partidos políticos en el juego y la lucha por el poder.

La alternancia política también es resultado de la evaluación por parte de la ciudadanía de la actuación de los gobiernos, del desgaste del partido del régimen, de la corrupción manifiesta que evidencian muchos de los políticos y funcionarios al servicio de los poderes públicos. De igual manera del incremento en la capacidad de organización de la sociedad civil y de los grupos, asociaciones y partidos que la integran, de la resistencia que aún oponen muchos funcionarios públicos para rendir cuentas de su actuación,

Otro de los factores que han propiciado el desgaste del régimen, se ubica en la falta de profesionalismo y de personal con los perfiles exigidos para ocupar y desempeñar puestos en la administración pública en los tres órdenes de gobierno y en la ausencia de un servicio público de carrera en la mayoría de las dependencias y entidades de las administraciones públicas de los órdenes aludidos. (Pardo. 1999).

Así, la profesionalización y el establecimiento de un servicio público de carrera constituyen algunas de las asignaturas pendientes en un momento en que la alternancia en el poder ya puede ser considerada como la regla más que la excepción, además como factor esencial de gobernabilidad dada la diferenciación creciente de la sociedad mexicana; y simultáneamente de ingobernabilidad de no ponderar y hacer frente a un conjunto de factores que están ya a la vista, tales como la interrupción y eventual cancelación de un conjunto de programas consolidados y de amplio beneficio colectivo; la permanencia de un sistema de botín; la improvisación de cuadros al servicio de la administración y gestión públicas, etcétera. Por ello, debe ponerse toda la atención a efecto de implantar el servicio antes citado de manera racional y considerando tanto a los cuadros que ya se encuentran al servicio de los poderes públicos como de los que paulatinamente lo irán haciendo en el futuro inmediato y mediano.

### **El proceso de publicación de la administración pública mexicana**

Una de las tendencias contemporáneas está constituida por el proceso creciente de publicación del quehacer gubernamental y administrativo, lo que en estricto sentido es un proceso histórico que arranca desde la mismísima monarquía absoluta, en virtud de que en el primer tercio de su desarrollo, coincidente con el siglo XV y parte del XVI, el arte de gobierno y administración era de carácter secreto, se consideraba como un conjunto de arcanas, tecnologías y técnicas que sólo eran develadas al grupo gobernante. Sin embargo, el crecimiento del Estado absolutista y la multiplicación y diversificación de funciones a desempeñar, provocó que la formación de cuadros a su servicio se incrementara y, por tanto, los medios y herramientas necesarios para tal formación tuvieran que hacerse cada vez más públicas, al igual que la actividad desplegada por el monarca, sus oficiales y comisarios.

En los tiempos modernos la apertura y publicitación de los asuntos públicos-gubernamentales es un proceso irreversible, vinculado al desarrollo de las sociedades. Lo público es cada vez más público; la opinión

pública, por su parte, dispone de medios cada vez más sofisticados para ventilar públicamente asuntos que le son de interés. Desde luego, la apertura aludida es paulatina en virtud de que en cada país las condiciones prevalecientes determinan que tal proceso se detenga, empantane o desarrolle- Así, en el caso de México durante la vigencia del modelo corporativo, buena parte de los asuntos de interés públicos a cargo del Estado se manejaron no sólo con amplia discrecionalidad, sino de manera casi patrimonialista y la *caja negra* con que se decidían y se procesaban las grandes decisiones, era así en efecto; la rendición de cuentas distaba mucho de ser objetiva, consistente e integral. Con el desgaste de dicho modelo, la publicación de los asuntos públicos es una exigencia creciente de la sociedad.

Ante un escenario de tal naturaleza la administración y gestión de los asuntos públicos tiene que darse no sólo con mayor eficacia y eficiencia, sino también con mayor transparencia, lo que de suyo exige la formación, actualización y capacitación de cuadros de alto nivel para hacer frente, responsabilizarse, coordinar, gestionar o conducir una sociedad más compleja, exigente, contestataria y que dispone de medios para exigir a las instituciones públicas cuentas claras; así como para desahogar una agenda plena de retos y desafíos variados, complejos e inéditos.

### La administración **pública en los gobiernos locales**

En el panorama actual se dibuja ya una actividad creciente para los gobiernos y administraciones locales. El arribo a un Estado genuinamente federal no admite demoras. Como premisas se tienen las acciones de descentralización de los sectores de salud, turismo, educación, desarrollo rural, gestión ambiental -en proceso-, y todo apunta a que estos servicios sean promovidos para ser prestados de manera creciente y amplia por los gobiernos locales: estados y municipios. También se vislumbra ya en el ambiente político la revisión del Convenio de Coordinación Fiscal, a fin de favorecer a los gobiernos aludidos. no como una concesión gratuita, sino a través de devolverles lo que legítimamente les corresponde.

En el contexto antes descrito resulta indispensable apurar las condiciones por parte de los gobiernos estatales, de los ayuntamientos y de las organizaciones de la sociedad civil para estar en posibilidades reales de asumir las tareas, retos y desafíos que están a la vista.

### **Retos y desafíos de la administración pública en los albores del siglo XXI**

Resulta del todo pertinente hacer mención a que en el momento histórico en que surge la moderna ciencia de la administración pública, se dan cambios fundamentales en el régimen político, entre los que cabe enunciar los siguientes: tránsito del Estado absolutista al moderno Estado burgués de derecho; despersonalización del poder; generalización del principio de legalidad; ejercicio y acción del gobierno y administración pública sobre ciudadanos en vez de súbditos; juridización de la vida social; mayores posibilidades de los ciudadanos para participar como funcionarios o empleados al servicio del nuevo Estado. Hoy en México la alternancia política perfila y crea las condiciones para que militantes, amigos, grupos afines, diputados y senadores independientes, etcétera, formen parte de la nueva administración pública, por lo que se precisa de cuadros con la formación adecuada para acceder a la administración pública o para asumir más altas responsabilidades. Los retos y desafíos son amplios y el tiempo disponible para contar con ellos es mínimo, urgente e impostergable.

## Referencias bibliográficas

Béjar Algazi, Luisa (2000)\_ Globalización y cambio político en México. Un esfuerzo de aproximación reonca", en *Convergencia*. Revista de Ciencias Sociales, año 7. núm. 21 Toluca, Estado de México, enero-abril

Pardo. María del Carmen (1999). 'Un testimonio de modernización en la administración públicas La profesionalización de la función pública'. en Uvalle Berrones, Ricardo y Marcela Bravo Ahula Ruiz (coords.), *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*. UNAM, Plaza y Valdés Editores, México.

**Rabasa**, Emilio (1912). *La Constitución y la Dictadura*. Editada por Revista de Revistas. la cual fue consultada ampliamente por miembros del Congreso Constituyente de 1917.



Guerrera

# EL CONTROL Y EVALUACIÓN EN LA GESTIÓN POR POLÍTICAS PÚBLICAS

Santiago G. Velasco *Monroy*

## Introducción

Hoy en día la legitimidad, la capacidad organizativa, la eficiencia de los gobiernos, y la estabilidad política son condiciones básicas que estimulan un nivel mínimo de desempeño gubernamental. Las nuevas democracias muestran que como les falta legitimidad no **pueden ser** efectivas.. y como les falta efectividad, no pueden ser legítimas. Por ello.. los Estados modernos deben estar caracterizados por un elevado nivel de *rendimiento gubernamental*, que no únicamente sea medido por criterios de capacidad administrativa, sino también por consenso popular, apoyo político, legitimidad constitucional y sobre todo, a nivel de comunidad social. sobre los determinantes de los conflictos sociales y la prevalencia de los individualismos.

Repensar el control y la evaluación gubernamental exige de seriedad profesional. análisis histórico y de contexto actual, además de un estudio profundo de la función pública y del proceso administrativo, pero sobre todo . visión del futuro

Además, bajo la gran presión social y política actual para operar cambios dirigidos a satisfacer plenamente las necesidades y demandas de la sociedad, que se dirige aceleradamente hacia la globalización y modernidad, se presenta un gran número de nuevas experiencias en mate-

Maestro en Sistemas y Planeación por la Universidad Iberoamericana, Maestro en Administración PimLCA por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), candidato a Doctor en Administración Pública, por la Universidad Nacional Autónoma de México y Diplomado en Dirección, Estratégica y Políticas Públicas por la Universidad de Berkeley, California: actualmente es Director Estatal del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMVM).

ria de gestión pública y desarrollo administrativo. Estos cambios se emprenden y reactivan a partir de la conciencia y la voluntad de políticos y gobernantes que captan los signos de los tiempos y son inspirados por investigadores y promotores de las nuevas tendencias mundiales en materia de reforma del Estado y de reinversión del papel y funcionamiento de la administración pública.

En los Estados modernos estas funciones son extremadamente complejas y dinámicas y quienes se encargan de su conducción y desempeño deben valerse de mecanismos cada vez más efectivos de monitoreo, seguimiento y control, so *pena* de no ser eficaces en su acción. Esta es una gran preocupación de todo dirigente político, gobernante o servidor público: no ser eficaz; ser rebasado por las necesidades y demandas de la sociedad. Por ello, para un desempeño acorde a las exigencias y necesidades sociales, se cuenta con la administración pública, entendida como el conjunto de actividades que tienden a asegurar, en una relación de subordinación al poder público, la elaboración, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas.

Después de estas consideraciones, expondré algunas ideas sobre la importancia y estrategias básicas en el control y la evaluación en la gestión por políticas públicas.

## **1. El control y las políticas públicas**

El control, para José Trinidad Lanz, es un "Acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la conveniencia o la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos" (Moreno, 1995:73). Un sistema de control se basa en un conjunto de elementos que van a asegurar que los objetivos planeados puedan lograrse con los recursos previstos.

Es decir, que por control administrativo «deberán entenderse las acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior que garanticen la correcta administración de recursos humanos, materiales y financie-

ros, y la obtención de resultados adecuados de gestión en la administración pública federal, centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal, transferido o coordinado con estados y municipios» (Lanz, 1987:88).

Por esto, el control se refiere a verificar que los recursos asignados a determinados programas estén claramente aplicados bajo la normatividad correspondiente (preocupan cuestiones más organizativas, de recursos, de asuntos internos, de estructura administrativa, que de relación con el exterior).

Se trata de un control administrativo oficial, formal, delegado, sujeto a principios y criterios, legal, reconocido, impersonal y necesario para el funcionamiento de las organizaciones formales. Así, el control puede ser preventivo o correctivo; interno o externo; control de legalidad, control de oportunidad y control de gestión o eficacia.

Es importante cumplir el espíritu altamente social que enarbola la ley, porque sólo de esa manera el accionar del Estado se convierte en el gran factor que aglutina y cohesiona a la sociedad a la que sirve. De ahí, surge precisamente la necesidad que tiene el Estado, para que a través de su aparato público establezca los mecanismos legales para ejercer un estricto control de todas sus actividades y programas de gobierno. O sea, se trata de fortalecer el elemento de la *racionalidad* en la función pública en el que todo se medirá por el prisma de sus *resultados*, ya que con estos es con lo que se confronta la idoneidad de todo programa gubernamental.

El control de la administración pública, en sentido moderno, debe entenderse como una acción preponderantemente preventiva, que va más allá de la verificación financiera o de la sanción y el castigo a infractores. El control implica desde dentro de la administración pública, el seguimiento y evaluación concurrente de los programas y de la gestión pública para evitar actos contrarios a la legalidad y, al mismo tiempo, promover la elevación de la calidad, la eficacia y transparencia de los servicios y actividades que se realicen en el gobierno.

La anterior visión vanguardista del esquema de control y la evaluación gubernamental es producto de lo insuficiente que ha resultado el control denominado *ex post* para inhibir la práctica de irregularidades, dado que se ejerce una vez que ésta se ha detectado y se enfoca únicamente a determinar las responsabilidades correspondientes, sin adentrarse en el sistema que permitió al servidor público actuar fuera del código de ética de la función pública.

Así, el control moderno:

- Privilegia y facilita el cumplimiento (sobre el que sólo castiga el incumplimiento).
- Promueve **la eficiencia (sobre el que persigue la ineficiencia para castigarla)**.
- Promueve la sencillez y actualización de normas (sobre el que castiga la violación de normas).
- Involucra a la sociedad en las decisiones (sobre el que trabaja a espaldas de ella).

Existen varias estrategias para implementar un control preventivo, entre ellas están: reorientar la función de los órganos de control interno para privilegiar el control preventivo más que el correctivo, mediante la evaluación de programas y servicios, y el establecimiento de indicadores de desempeño y estándares de calidad; profundizar en la profesionalización de los servidores públicos, en un sentido técnico, científico y de formación ética y en forma gradual implantar un sistema de carrera administrativa que permita aprovecharla preparación técnica y ética de los servidores públicos; e instrumentar grupos ciudadanos por unidad de servicios en los principales centros de servicios (hospitales, escuelas, desarrollo urbano), para conocer y opinar sobre la satisfacción de los usuarios y hacer recomendaciones a sus titulares.

Así, el control preventivo procura la obtención de la mayor certeza posible de que sean atendidas adecuadamente las demandas de la socie-

dad, que se prevea la obtención y el uso correcto de los recursos y que se alcancen las metas gubernamentales. Su finalidad última es la de ayudar a las instituciones a ejecutar en forma efectiva sus tareas y a realizar sus objetivos.

Se observa la necesidad de fortalecer y hacer más eficiente la función de control de la administración pública. Por ello, repensar el control tiene que llevar necesariamente a responder a los reclamos de la sociedad. a modernizar la función para hacerla más eficiente, ampliar su cobertura y en última instancia fortalecer el federalismo; o sea, que exista un control que alcance a los tres ámbitos de gobierno.

**En este contexto, se requiere un control que se mida por los resultados de efectividad de programas, de desempeño gubernamental, financiero y de cumplimiento, y no sólo por los procedimientos (la idea dominante es privilegiar la gerencia de procesos sobre la gerencia de resultados), un control como proceso institucional, en donde las organizaciones produzcan resultados: satisfagan a los usuarios; incrementen la productividad: es decir, organizaciones que aprendan, innoven y mejoren.**

El control constituye un medio para ordenarla acción de gobierno. alto-mar en cuenta las demandas internas y externas, la disponibilidad de recursos y la cobertura de la agenda institucional, por ello debe ser democrático (porque su forma de operar debe ser consecuente con los principios y valores de igualdad, libertad, participación y representación ciudadana que caracterizan a las sociedades modernas); abierto (porque permite dar cuenta que la deliberación de los intereses comunes son asuntos de todos, e impedir que la opinión del gobierno sea un asunto concluyente); dinámico (porque se refiere a las decisiones públicas y su correspondiente seguimiento y control se dan en distintos momentos. de lo que realizan, el cómo se realizan y cuánto cuestan); y corresponsable (porque permite que el gobierno y sus instituciones públicas al rendir cuentas de cara a la sociedad, le devuelvan a ésta parte de la confianza depositada en las urnas y se administre con eficiencia y honradez sus impuestos transformados en gasto público).

Y cada elemento tiene su papel, por ejemplo, la parte institucional permea a la organización y facilita o dificulta la atracción pública. Como la acción gubernamental se divide en diferentes campos se realiza por la intermediación de organismos y agencias públicas, en donde para cada servicio o política se hace una distinción entre la institución que designa la misión político-social y la organización que asegura la instrumentación de la misión.

## **2. La evaluación y las políticas públicas**

La evaluación, por su parte, va dirigida a cuestionar las implicaciones que conlleva la ejecución de una política o programa a través de una serie de recursos que serán utilizados para lograr diversos objetivos. La evaluación se debe entender como la valoración del quehacer administrativo cotidiano, para ver la consecución de objetivos y metas de la administración pública, portanto, puede ser antes, durante o después de llevar a cabo un programa determinado.

La evaluación implica identificar y medir efectos sobre las acciones emprendidas o bien sobre acciones a emprender. La evaluación es un modo de razonamiento cuya apreciación se basa en métodos cuya importancia es proporcionar sistemáticamente elementos y procesos para establecer los efectos reales, sean estos previstos o no, y donde existen referencias o valores para determinar lo positivo o negativo de las acciones.

Adicionalmente a las acciones de rendición de cuentas, se ha propuesto en la nueva cultura, la promoción de la participación social en la evaluación, mediante mecanismos de supervisión y valoración de los programas y proyectos gubernamentales por parte de las comunidades.

Como señala Ricardo Uvalle (1997a:103) "En los tiempos en que se democratiza la vida pública no es suficiente que la evaluación sea un asunto de casa, debe ser una forma para que los grupos organizados de la sociedad civil tengan el derecho y la responsabilidad de conocer y valorarlo que realiza la administración pública".

La fase última y realimentadora de la evaluación, debe valorar los planes y programas conforme a los resultados obtenidos, así como comprobar el buen funcionamiento de los propios sistemas de planeación y control, mediante la verificación de las políticas aplicadas y la congruencia entre las acciones e instrumentos, ha de permitir conocer el avance en relación con las previsiones físicas y financieras y los niveles de desviación si los hubiera, los porcentajes de eficacia y eficiencia obtenidos, las mejoras posibles que se pueden realizar y los plazos en que se espera mejorar los resultados.

Regularmente se desconoce el desempeño de los programas y proyectos gubernamentales, sobre todo en los que se plasman las orientaciones de política social, en donde se desconoce el impacto que tales acciones producen sobre la población. Por esta razón, es importante racionalizar las políticas públicas, y aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos y la eficacia de los programas y proyectos. La evaluación de la acción pública debería tomar en cuenta cuatro aspectos, a saber: el aparato institucional, las organizaciones que lo componen, los campos de acción particulares y la sociedad civil (Mejía, 1997:105).

Por ello, la importancia de institucionalizar la evaluación pública, como testimonio de cómo el gobierno y la administración pública acentúan su carácter abierto y plural a favor de la vida democrática.

La sociedad evalúa la gestión gubernamental principalmente en función de sus efectos socioeconómicos y políticos sobre el entorno. La nueva cultura de control y evaluación gubernamental ha de orientarse a identificar y proporcionar información confiable sobre el valor de las políticas públicas y los programas de gobierno, sus resultados y beneficios, como guía para tomar decisiones que orienten la gestión hacia el mejor éxito en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo.

En relación a la nueva cultura de control y evaluación, es importante rescatar e incorporar propuestas, especialmente las relacionadas con con el fomento de la participación de los particulares y las organizaciones en los asuntos públicos; la facilitación del trabajo comunitario y la adopción de prácticas de comunicación horizontal; el diálogo e inter-

cambio de ideas entre el gobierno y los ciudadanos para decidir sobre planes y programas; la honradez de los servidores públicos, para recuperar la confianza ciudadana, la rendición de cuentas para eliminar la sospecha y la participación social en la evaluación de la gestión gubernamental.

Según Ballart (1992:76-81) hay diferentes formas de evaluación:

*Evaluación interna:* es la que se lleva a cabo al marco de la administración del proyecto por funcionarios responsables de la organización. Su propósito es crear, dentro de la propia dinámica de operación del proyecto, un espacio de reflexión y análisis de lo realizado a fin de aprender de la experiencia y realimentar con conocimiento de causa a los tomadores de decisiones del proyecto.

*Evaluación externa:* es la realizada por personas e instancias ajenas a la organización y administración del proyecto. Su propósito es aplicar formalmente, una metodología de investigación en ciencias sociales para realizar estudios de profundidad que permitan comprender y explicar los resultados y efectos generados por las acciones desarrolladas, en relación con los objetivos inicialmente planteados.

*Evaluación participativa:* aquella que realizan las personas directamente beneficiadas por un proyecto. Busca crear las condiciones para generar una respuesta de la población objetivo que ha participado tanto en el diseño como en la operación, por lo que se reconoce una capacidad de análisis sustentada en el conocimiento del proyecto mismo.

Podemos decir que estos tipos de evaluación no han tenido el resultado deseado para la administración pública; sólo se han hecho esfuerzos de seguimiento y control sin llegar a ver el impacto o efectividad de lo realizado.

Lo sustantivo será evaluar los efectos del quehacer gubernamental sobre los impactos, para determinar no sólo su nivel de eficacia funcional, sino además su efectividad.

La efectividad del gobierno se puede medir por la efectividad de quien trabaja en la administración pública, en particular se aprecia el hecho de evaluar si las conductas que muestran. son por congruencia altamente participativas.. de apoyo y de responsabilidad para otorgar a la ciudadanía satisfacción y que sus expectativas sean resueltas al acudir a una oficina pública.

Un sistema de evaluación de esta naturaleza obliga a plantear diversos términos como son: objetivos, estrategias, estructura, marco de referencia, niveles e indicadores de análisis, mecanismos de implementación y difusión de resultados de la evaluación.

Los procesos de gestión pública que se realizan en su entorno, se vinculan con los cambios institucionales demandados por la sociedad, como las reformas. las reinversiones, reconversiones, entre otras, las cuales traducidas en actividades y acciones concretas.. significan para el público usuario transparencia en la asignación de recursos públicos, calidad en los procesos, trámites y servicios públicos, simplificación de trámites: así como respuestas ágiles. oportunas y expeditas.

**Por su parte las esferas de la administración pública caracterizadas por una compleja estructura de relaciones entre todos los niveles de gobierno y por la revisión constante del papel y las actividades desarrolladas por los gobiernos, obligan a revisar el ejercicio cotidiano de la gestión pública, cuya importancia radica en que constituye un punto de referencia para organizar, implementar, controlar y evaluar las acciones administrativas y gubernamentales.**

Por esta razón, la evaluación intenta responder a cuestiones relacionadas con la dirección, el funcionamiento y el impacto de un programa específico en la población a la que sirve; y la evaluación de políticas tiene relevancia a nivel de instancias de decisión política e intenta responder a cuestiones relacionadas con la generalización de una determinada política. al aproximarse a un determinado problema, y que puede afectar a un número importante de personas, resultar en cambios organizativos de consideración o en la redistribución de recursos presupuestarios entre distintos departamentos administrativos.

## 2.1. Evaluación de programas y control administrativo

El control administrativo no cuestiona la oportunidad de una política o programa en cuanto conjunto de recursos aplicados a la consecución de objetivos externos, sino verifica que los recursos previstos hayan sido bien aplicados y que las normas existentes hayan sido respetadas. Los controles se ejercen desde una perspectiva organizacional y estrechamente relacionada con cada una de las estructuras administrativas existentes. La evaluación, en cambio, privilegia la perspectiva longitudinal basada en la idea de política o programa.

En este contexto, de acuerdo con diferentes autores, existen varios tipos de evaluación. A continuación se comentarán las más utilizadas y las más factibles (Ballart, 1992) :

### *Clasificación por fases:*

- *Evaluación de la conceptualización y del diseño de los programas:* proporciona información sobre el problema del que se ocupa o se debería ocupar el programa, sobre el proceso de formulación y diseño del programa y sobre la racionalidad intrínseca del mismo programa.
- *Evaluación de la ejecución de los programas:* consiste en la valoración sistemática y periódica de la cobertura del programa (grado de alcance a la población o área a que se dirige) y la forma en que el programa se administra (recursos y servicios distribuidos).
- *Evaluación de la eficacia o impacto de los programas:* examina la medida en que éste produce un cambio en la dirección deseada. Presupone que existe un conjunto de objetivos operacionales y que éstos son indicativos del éxito o fracaso del programa. Deben identificar medidas de resultados que representen los objetivos del programa y con control mediante los métodos experimentales o estadísticos.

del personal encargado de llevarlos a la práctica. Es importante reconocer la diversidad de intereses en juego y las múltiples perspectivas que estos intereses implican a la hora de evaluar una política. Sin embargo, una misma evaluación difícilmente podría proporcionar información de inmediata utilidad para todos los grupos, dada la diversidad de sus intenciones.

Desde la perspectiva de la gerencia pública la información suministrada por la evaluación se debe utilizar para aprender de los errores y corregir la implementación. y desde la perspectiva de los superiores la información sirve para fijar los parámetros de la política y tomar las decisiones sobre la continuación, corrección o suspensión.

Además de esto.. observamos que las tres formas de evaluación son: la de metas: la de impacto y la de procesos. La *evaluación de metas* mide los efectos de un programa en relación con las metas que se propuso alcanzar, se asignan valores a un conjunto de metas y se trata de establecer el éxito relativo del programa según el grado en que aquellas se hayan cumplido. Aquí hay varios problemas: la identificación correcta de la meta, la existencia de metas múltiples, la selección de metas a ser incluidas en la evaluación, y los cambios de las metas.

La *evaluación de impacto* se concentra en el grado en el cual los grupos-objetivos o la comunidad han sido ayudados y han experimentado un cambio en su situación como consecuencia de esos programas; el objetivo es determinar los efectos netos de una intervención social. Se busca no solo determinar si las actividades prometidas se han realizado sino establecer además si los resultados finales esperados se han logrado. Los indicadores son apropiados para: impactos que son en principio medibles, pero resulta difícil o caro medirlos, y para impactos de un programa que sólo pueden ser medidos cuando transcurrió un plazo determinado.

La *evaluación de procesos* realiza un intento sistemático por medir la cobertura del programa social, por establecer el grado en el cual llega a la población-objetivo y por realizar un seguimiento de los procesos que se desarrollan en su interior. Esta evaluación se realiza

concomitantemente con el desarrollo del programa y se le denomina evaluación formativa (también referida por Subirats;1989).

La evaluación requiere un cambio en su concepción y se busca que **coadyuve a que nuestra acción sea mejor a través de enseñarnos la** importancia de examinar nuestros actos, para aprender de los errores, valorar los aciertos y lograr el progreso.

Según Sonia Ospina (1998:49) las políticas públicas tienen el siguiente ciclo: generación de una idea para resolver un problema que afecta al bien común; discusión de la idea enmarcada en un contexto político para llegar a definirla como un proyecto de acción; asignación de responsabilidades a los organismos involucrados en el problema, para que participe en la puesta en marcha; y evaluación del grado y dirección de los efectos que provoca el proyecto, para refinarlo o dar pauta a una nueva idea.

Esto denota que la evaluación es importante, además, para que el Estado aprecie, estime o reconsidere sus políticas y su participación en diversas actividades de la vida pública. Así, se debe decidir cuáles problemas públicos deben ser abordados, para posteriormente saber mediante qué políticas se puede solucionar dicho problema, al no dejar de lado el **contexto de la misma, es decir, la situación en la que se va a implementar una política, si es aceptada o rechazada por quienes van a ser los beneficiarios** o si existe conflicto ve las posibilidades de negociación y conciliación para que se implemente.

En la renovación del servicio público, la evaluación de los resultados de la acción administrativa y de las políticas públicas es central.

La evaluación, ahora es un concepto nuevo que se va a desvincular de alguna manera de la noción estricta de control, sobre todo porque las inspecciones consisten en verificar y constatar la concordancia entre los actos que se llevan a cabo y los resultados esperados de los mismos. En cambio, la importancia de la evaluación rebasa este análisis y se dirige a aportar métodos y técnicas adecuadas para renovar el sistema administrativo y la atención de los problemas sociales actuales. Sonia

Ospina expresa que para llegar a la etapa de evaluación es necesario que transcurra el ciclo de vida de una política pública.

Muchas veces no se observan los impactos de una política. En la idea de que la evaluación ofrece elementos cuantificables o sistematizados podrían medirse los resultados obtenidos de una política pública, programa o proyecto para solucionar un problema, pero lo que no deben dejarse de lado son las externalidades, el contexto.

La evaluación se refiere a todas las formas de valoración de la acción colectiva pública que puedan darse en un sistema político. En lo que se refiere al área de las políticas públicas, la idea de evaluación se restringe puesto que es una especialidad dentro del análisis de políticas de programas públicos.

En este ámbito, *evaluación* es para Joan Subirats el método de investigación sistemática sobre la configuración de un programa o política determinada y sobre su implementación y efectividad. Subirats expresa que se le da importancia a la evaluación y se ve la necesidad de la existencia del control, cuando: se requiere información más clara sobre el proceso de aplicación de las leyes o el actuaren la administración pública; cuando la demanda general de conocer cómo se disponen de los recursos en los programas y políticas públicas implementadas; y la necesidad particular de quienes ejecutan o llevan a cabo una política pública para identificar los efectos y las repercusiones de la misma

Es entonces cuando se toma a la evaluación como insumo para la toma de decisiones. También es la herramienta o el regulador que señala si las actividades desarrolladas pueden realizarse en forma más eficiente, en qué momento han dejado de ser productivas, o bajo qué circunstancias los recursos utilizados deben ser desplazados a otras actividades.

Así, Subirats (1989) identifica que la evaluación tiene tres puntos centrales:

- *Justifica nuevas políticas* y da la pauta para buscar la *modificación* de las políticas actuales,
- *Es un medio* para dotar de *mayor eficiencia ala implementación de políticas públicas*, puesto que ofrece elementos como: grado de operatividad del programa, cómo ha funcionado la dirección del programa, diferencias de aplicación, reacción de los agentes, errores o abusos, utilización de los recursos, e impacto de la política en la solución del problema), y
- *Es parte de un control o balance de la eficacia de la política para lo que necesita información* relacionada con: resultados esperados del programa, y efectos no esperados.

De acuerdo con este autor, hay tres tipos de evaluación:

La detección de necesidades: su objetivo es el descubrimiento de dificultades.

*La evaluación formativa* o correctora: su objetivo es la comprobación de que el programa se va a desarrollar sin dificultades

*La evaluación de balance* o conclusiva: su objetivo es recoger información de los resultados finales del programa y facilitar un juicio de valor sobre el mismo.

Sulbrandt (1993), por su parte, habla de la *evaluación* de proceso o monitoreo, y explica que es el intento sistemático de medir la cobertura del programa, su grado de alcance y el seguimiento de los procesos de desarrollo en su interior. Realizar la evaluación no es nada fácil, implica un cambio de cultura y aceptación hacia esta estrategia, por lo que se mencionan algunos obstáculos que se pueden presentar.

Dificultades para realizar una evaluación:

- La mutación o el cambio del entorno.
- La variación de las posiciones o influencias de los agentes del proceso o de los actores de la política.
- Los evaluadores por si mismos.
- Modificaciones a prioridades y responsabilidades.
- Modificaciones a los programas y objetivos.
- Problemas inesperados.

En la modernización y el desarrollo de la administración pública el control y la evaluación son elementos centrales para su promoción, ya que conlleva al fortalecimiento de las acciones preventivas, de seguimiento de programas y de evaluación del desempeño.

Hay que tomar en cuenta también **lo siguiente:**

- Hay políticas públicas de carácter social, que implican la posibilidad de darse programas sociales con múltiples metas.
- La necesidad de formar equipos humanos altamente calificados para diseñar e implementar evaluaciones técnicamente bien concebidas y ejecutadas.
- La existencia de organizaciones públicas e interés institucionales muy diversos y que requieren de coordinación.
- Aceptar un medio ambiente complejo con una multiplicidad de actores.

Si esto último no se toma en **cuenta la noción de evaluación seguirá** siendo jirritada.

**Debemos reconocer que con las políticas públicas la administración pública tiene la opción de ser una mejor institución pública , insertada en el proceso de gobierno , tiene la responsabilidad de identificar, decidir, diseñar, implementar y evaluar lo que concierne a las políticas públicas'. (Uvalle , 1997b:52).**

### **3. Retos en el Control y Evaluación de la Gestión por Políticas Públicas**

Por todo lo anterior, es necesario incorporar un sistema amplio de seguimiento y de evaluación de las políticas y planes de gobierno centrados en lo fundamental y donde el juicio de actuación surja de parámetros y valores definidos con una amplia participación social. Por su naturaleza, las políticas públicas representan un indicador confiable para determinar las acciones de la administración pública y evitar que éstas se conviertan en sobredilatación burocrática. Como el proceso de gobierno orienta el cumplimiento de los objetivos públicos, la misión de su aparato administrativo es externa, o sea, de cara al ciudadano y en esa medida es un componente clave en el proceso de gobierno. En la administración pública, las políticas públicas, en cuanto instrumento de gobierno, son determinantes para evaluar el costo de sus acciones

Además, las políticas públicas son una necesidad política de la actualidad y una política necesaria en los procesos de decisión pública. El carácter de las políticas públicas, su maleabilidad y su visión multidisciplinaria permite a las decisiones versatilidad y creatividad allí donde éstas se requieran.

Los gobiernos actuales y futuros requieren de una planeación verdaderamente democrática, pero también complementar sus funciones con decisiones públicas democráticas que permitan hacer uso del recurso público de manera óptima y transparente y ésto, las políticas públicas lo ofrecen,

Una vez que los Estados reajustan, reordenan y transforman su vida institucional con el concurso de las reformas, lo importante es cómo revitalizan sus capacidades de gobierno, sin quedarse en el nivel de las estructuras, sistemas y procesos que lo conforman.

En este sentido, las políticas públicas son el medio que reivindica la vida pública del Estado y son la opción para que la conducción de la sociedad pueda ser más democrática. Las políticas públicas son un sustento clave en la reforma del Estado.

Si cuando el ciudadano acude con un servidor público y éste no le atiende positivamente, no existe confianza ni comunicación, entonces no se da esa capacidad de legitimación del sistema. En este sentido, se observa que las democracias profesionales son las que con un grado de democracia interna y autonomía de gestión ven en la voluntad de acotar su trabajo y de controlar su actuación una intromisión en lo que considerarían dudas sobre su capacitación profesional. Pero no todos los profesionales son igual de competentes. y su práctica es la que dificulta el control. Por ello, es preciso mantener una capacidad de realimentación para mejorar y hacer más eficaz y eficiente el proceso de diseño, implementación, evaluación y control de políticas públicas.

## Referencias Bibliográficas

Ballart, Xavier (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?* Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas

Mejía Lira, José (1997). "Hacia una propuesta integral de la evaluación de las políticas públicas", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, núm 35. IAPEM, Toluca, Méx., julio-septiembre.

Moreno Yomoguita, Ma- de Lourdes (1995). "La evaluación como insumo en la toma de decisiones dentro de las políticas públicas". en *Revista Control Gubernamental*, núm. 7. Secretaria de la Contraloría, Toluca, Méx., julio-diciembre

Lanz Cárdenas, José Trinidad (1987). *La Contraloría y el Control Interno en México* México, F.C.E., México.

Ospina Bozzi, Sonia M. (1998). Gestión, política y desarrollo social'. hacia la profesionalización de la gestión pública", en *Revista Gestión y Política Pública* vol. II, núm. 1 CIDE, México, enero-junio.

Subirats, Joan (1989). *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración* INAP, Madrid, 1989.

**Sulbrandt, José (1993) "La Evaluación de los Programas Sociales Una perspectiva crítica de los modelos usuales", en *Pobreza. Un tema impostergable* CLAD, Caracas.**

Uvalle Berrones, Ricardo (1997a). *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. UAEM - IAPEM, Toluca, Méx.

Uvalle Berrones, Ricardo (1997b) "Las Políticas Públicas Un testimonio del Gobierno ilustrado y democrático", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, núm.35 [IAPEM, Toluca, Méx, julio- septiembre.



Perfiles



Alerta

## CAMBIO POLÍTICO Y POLÍTICA SOCIAL

*Rodolfo Jiménez Guzmán -*

La función que cumple un sistema político no puede entenderse mediante fórmulas simplistas: no se reduce al arbitraje entre contendientes en la lucha por el ejercicio del poder, ni constituye una panacea para dar felicidad y realización plena al conjunto de la sociedad.

En realidad, un sistema político desarrolla actividades numerosas y complejas, para proporcionar equilibrios razonables en diversas formaciones sociales, siendo prioritario evitar las crisis y las rupturas que puedan poner en peligro su misma existencia.

Si para lograr su propósito, el sistema político debe legitimar un «Estado fuerte», o un «Estado modesto», o debe acrecentar el tamaño del aparato público, o al contrario reducirlo, lo hace tranquilamente, de acuerdo a una situación histórica determinada.

En la actualidad es reconocido que los problemas de estabilidad en sociedades de confección democrática, o tendientes a ella, tienen que ver con la llamada «governabilidad», entendida básicamente, como la capacidad para contender exitosamente con las expectativas y las demandas generadas por sociedades cada vez más conscientes y participativas, dada la misma ampliación de las libertades civiles que toda democracia supone.

Profesor definitivo en el área de Ciencia Política en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), campus Acatlán ha publicado diversos libros y artículos en esa institución. así como en el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y en el IAPEM, ha sido asesor en el Senado de la República y en diversas secretarías como la de Desarrollo Social, del Trabajo y la de Medio Ambiente. Recursos Naturales y Pesca, ha ocupado diversos cargos administrativos en la Secretaría de Educación Pública y en la UNAM.

Tomando en consideración los supuestos anteriores puede plantearse que el sistema político mexicano (un sistema inmerso en un tipo de cambio específico, identificado como «transición»), tiene como prioridad lograr la estabilidad-gobernabilidad, acompañándola con la recomposición de la clase política y sosteniendo prácticas electorales transparentes y equitativas.

A favor de la «transición» (y sin suscribir muchas de las tesis que se refieren a ella) basta consignar la tranquilidad con la que un partido que había gobernado durante 71 años (P.N.R., P.R.M., P.R.I.) pierde la presidencia de la república, a contrapelo de las tradicionales definiciones, que suponían el uso de las armas como única vía para lograr una transformación semejante.

Evidentemente, el cambio político no es tan mecánico como suele presentarse en las actividades propias de las «campañas». Se puede sostener, por ejemplo, «tejiendo más fino» que en las proclamas del candidato triunfante, que el PRI en realidad no «sale de los Pinos» el 2 de julio o el 1 de diciembre del 2000, sino que lo hizo, probablemente desde 1982.

Con todo, los niveles de incertidumbre para el futuro de la sociedad y la política en México no dejan de ser altos, pues aún no se consolidan acuerdos fundamentales entre las diversas fuerzas políticas, institucionalizadas y emergentes, que puedan considerarse como bases firmes para garantizar las condiciones del futuro desarrollo nacional. Sin acuerdos semejantes la gobernabilidad estará en riesgo.

Uno de los ejemplos que se exponen frecuentemente para explicar el fenómeno de la ingobernabilidad se relaciona con los probables desacuerdos y enfrentamientos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, pudiendo llegar entre ellos a un auténtico bloqueo de funciones, en detrimento del conjunto social y de la implementación de todo tipo de políticas públicas. Pero este es solamente uno de los ejemplos.

Lo que se desea sostener en este trabajo, a propósito de la gobernabilidad y la transición, es que en cualquier arreglo de las fuerzas políticas a

que se legase tendría que figurar como un elemento indispensable e irremplazable, el expediente de la política social, si verdaderamente se busca evitar una crisis y una ruptura de graves consecuencias.

La situación de deterioro en materia social, la desigualdad y la pobreza son cuestiones prácticamente insostenibles, así como las tendencias al individualismo cada vez más anti-comunitario y desestabilizador, pues se premia y reconoce el triunfo económico, independientemente de que para lograrlo, se respeten o no la ley y las normas sociales básicas.

La política social del Estado mexicano no se reduce ciertamente, a programas sexenales de combate a la pobreza extrema, como lo han sido el de «Solidaridad» o el «Progresas», sino que abarca toda la gama de acciones, instituciones y actores que trabajan por hacer realidad los propósitos de justicia social consagrados en la Constitución General de la República, y que cubren enormes rubros, como lo es el educativo, el de salud o el de vivienda.

Pero esta política social en conjunto, a pesar de muy respetables esfuerzos, no resulta satisfactoria desde hace ya muchos años para la gran mayoría de las mexicanas y los mexicanos. Su insuficiencia consiste en que no constituye un elemento real para disminuir la enorme desigualdad existente, ni para solucionar los problemas de la pobreza y la pobreza extrema en las que se encuentra la mayoría de la población.

Los más elementales análisis muestran que el origen del problema radica en el carácter no social de la política económica llevada a cabo en México desde hace veinte años, cuando menos.

En otros términos podría afirmarse que mientras la política económica tiende a favorecer la desigualdad y la pobreza, la política social solamente logra, si acaso, «aminoran» el dolor y la desesperación de la mayoría.

Ahora bien. el resultado político de las elecciones del 2 de julio en nuestro país tiene diversos claro-oscuros. Por un lado parece haber abierto esperanzas de que se inicie un verdadero «cambio», y sin duda, la

sociedad mexicana espera mejorar su condición; espera cambiar para mejorar. Y la existencia de la esperanza es ya un importante activo para los políticos, sea cual sea el partido en el que militen.

Pero, por otra parte, falta ver aún si la emoción social de la clase política en recomposición es genuina, falta ver si los intereses y los negocios personales y de grupo, creados y aumentados frecuentemente al amparo del poder público, serán prácticas cotidianas y generalizadas, ó excepciones castigadas mediante la aplicación de la ley.

Pero también, y no menos importante, falta ver si existirá la capacidad y la imaginación suficientes, para revertir el deterioro de las condiciones de vida de la mayoría y dar así viabilidad a las futuras generaciones.

El talento requerido es inmenso, como inmensa es la necesidad de una auténtica ética pública y dignificación del ejercicio de la política.

Si bien, como se afirmó al principio de este artículo, el sistema político tiene como principal tarea el mantenimiento de sí mismo y la viabilidad de los equilibrios sociales fundamentales, puede constatarse con claridad que, para lograr estos propósitos, es necesario compatibilizar la política económica con la política social, pues sus contradicciones parecen aumentar cotidianamente el clima aterrador que ya se vive, y que seguramente irá en aumento si no se toman medidas urgentes.

Nada más grave en el horizonte de nuestro país, que en un ambiente de participación democrática, la ciudadanía no vea en ello un medio efectivo para mejorar su situación material objetiva y, por lo tanto, no constate que los beneficios de la democracia pasan directamente por su vida.

La política social por lo tanto, se deberá inscribir en el futuro inmediato de nuestro país, en una visión más amplia que la de los programas emergentes, mismos que con todas sus bondades, resultan muy pobres para contender con el problema estructural del «círculo de la pobreza» y de la desigualdad persistente.

En materia de programas como (Progresas), el debate abarcará, sin duda alguna, si debe privilegiarse la ampliación de infraestructura física de comunidades marginadas. o bien, como se menciona actualmente, los esfuerzos deberán orientarse a favorecer el «capital humano», la inversión en «da persona», en regiones rigurosamente «focalizadas».

También continuará la reflexión y la contienda para lograr mejores equilibrios entre el aseguramiento de una política congruente de orden nacional, con esquemas descentralizadores hacia lo estatal, municipal y regional. así como el necesario mejoramiento de la coordinación en las relaciones intergubernamentales entre todas las instancias que participan en la gestión pública.

Todo lo anterior, sin duda necesario, no será sin **embargo suficiente**. Por este camino, se podría continuar «arando en el mar», **mientras no** se alcance la creación de empleos seguros, **dignos y permanentes, por** ejemplo.

Lo político. finalmente, no podrá soslayar que el desprestigio de protagonistas políticos, burócratas y decisiones públicas, entre otros factores, ha creado un clima de escasa confianza en las diversas convocatorias que se formulan.. y que ello no solamente puede vulnerarla participación social que reclama cualquier proyecto, sino que puede provocar incluso crecientes enfrentamientos y tensiones.

Un gobierno de centro derecha como el que se dispone a «ocupar los Pinos» -aunque en estricto sentido republicano debería decirse: «sedispone a ejercer el poder federal en su rama ejecutiva»- tendrá que ser muy cauteloso en el diseño de sus planes de acción -

La sociedad mexicana ha manifestado su abierta negativa a cambios que vean hacia el pasado. Esta sociedad espera que no se confunda su voluntad de cambio con un cheque en blanco al conservadurismo excluyente, del cual nuestra historia da cuenta cabal, y lo ubica como uno de los responsables, justamente, de la desigualdad y la pobreza, aunadas a la intolerancia, el fanatismo y la discriminación de múltiples tipos.

Los retos hacia el futuro, combinan problemas ancestrales con nuevos escenarios en los que seguramente, cada vez más ciudadanas y ciudadanos estamos involucrados.

Aumento del pluralismo social y político, recomposición de fuerzas, necesidad de lograr integralidad de la política «políticas con la política económica y la política social, y mantenimiento de programas emergentes con enfoques productivos (todo ello en un contexto internacional que no acaba por sensibilizarse para atender urgentemente lo social) son elementos del «rompecabezas» nacional que deberán administrarse con imaginación, talento y compromiso colectivo.

### **Nota sobre fuentes:**

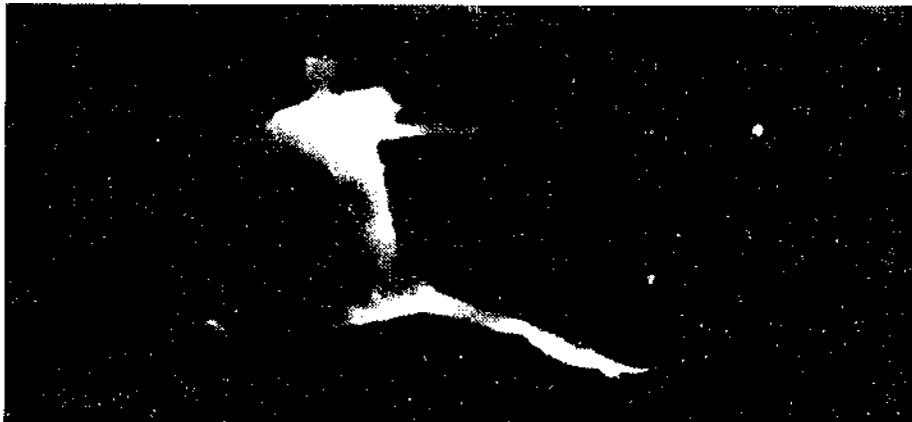
Sobre el cambio y la estabilidad política es recomendable la consulta de los trabajos de Samuel P. Huntington, como el clásico *Orden político en las sociedades en cambio* (Yale University Press, New Haven, 1968), además de la obra de David Easton, a partir de *The political system*. Lo anterior configura una base interesante para la comprensión de los problemas de la gobernabilidad y las «transiciones» actuales, tratadas por Juan Linz y otros

Sobre la pobreza y la desigualdad conviene revisar trabajos como los de Moisés González Navarro (*La pobreza en México*. El Colegio de México, 1985), así como los cada vez más enriquecedores planteamientos de Julio Boltvinik. Y desde luego los programas oficiales instrumentados por el gobierno mexicano, como Pider, Coplamar, SAM, Solidaridad y Progresia

Finalmente, nos permitimos sugerir la consulta del libro de Francis Fukuyama, *La gran ruptura* (Madrid, España, ed. Atlántida, 1999), en el cual se recupera el debate acerca de la pérdida de lazos y normas sociales en sociedades crecientemente individualistas y egocéntricas de las cuales parece no escapar nuestro país, en el contexto de la globalización.



Reflejo



Escape

## **HACIA UN GOBIERNO CON CALIDAD : ANTECEDENTES, LOGROS Y PERSPECTIVAS DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE MÉXICO**

*Apolinar Mena Vargas\**

### **1. Antecedentes**

Históricamente, los diversos gobiernos mexicanos se han preocupado por adecuar la organización y el funcionamiento de la administración pública para incrementar su capacidad de respuesta, a fin de satisfacer los requerimientos de la sociedad.

En el ámbito federal, las primeras acciones sistemáticas para transformar al aparato público se realizaron en 1965, cuando en la Secretaría de la Presidencia se creó la Comisión de Administración Pública (CAP), con el propósito de realizar un diagnóstico para mejorar y actualizar los sistemas y métodos de organización y funcionamiento del quehacer gubernamental. En 1967, esta Comisión presentó a la consideración del Presidente de la República y de los titulares de las dependencias federales el 'Informe sobre la Administración Pública que constituyó un estudio preliminar de las principales características del aparato gubernamental en el ámbito federal.

En 1971, la Comisión de Administración Pública se transformó en Dirección General de Estudios Administrativos y se publicó el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.. cuyo propósito fue ordenar, integrar y articular al sector público para transformarlo en un instrumento más adecuado en la conducción del desarrollo económico y social del país. Asimismo, se encomendó a los titulares de

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas (ID Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). en la que también realizó estudios de maestría en Administración Pública. profesor e investigador de los Grupos de Políticas y Administración Pública de la UAEM, Membro fundador y miembro activo del Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública del Estado de México. coautor de varios libros y ensayos publicados en revistas especializadas en administración pública, actualmente es Director General de Organización y Documentación del Gobierno del Estado de México.

las dependencias la creación de las Comisiones Internas de Administración (CIDA), auxiliadas técnicamente por las Unidades de Organización y Métodos (UOM) y asesoradas por las Unidades de Planeación (UP), a fin de analizar, normar, instrumentar y evaluar en cada dependencia y entidad las reformas administrativas que se realizarían en función de sus objetivos, metas y programas específicos.

Durante el período 1976-1982, la reforma administrativa tuvo su etapa de mayor auge, en razón de que en estos años se emprendieron varias acciones relevantes, entre las que destacaron la promulgación de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, importante instrumento jurídico que integró las principales normas aplicables a la administración centralizada y paraestatal; se realizó la sectorización de las entidades paraestatales, con lo que se asignó a ciertas dependencias la responsabilidad de encargarse de la planeación y conducción de las políticas de entidades **paraestatales** con funciones afines; y se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual asumió, entre otras, las funciones de la Secretaría de la Presidencia, además de que implantó en toda la administración pública federal la metodología de presupuesto por programas y promovió la planeación nacional, sectorial y regional.

Asimismo, en 1977 se establecieron los Convenios Unicos de Coordinación (CUC), con el fin de fortalecer las relaciones entre la federación y los gobiernos **estatales en** materia de planeación, programación y presupuestación; se formuló el Plan Global de Desarrollo 1980-1982; los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES) fueron sustituidos por los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), para vincular la planeación estatal con la nacional; se fortaleció la organización y el funcionamiento de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal; y se consolidó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de la expedición en 1979 de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

Durante el período 1982-1988 se fortaleció el Sistema Nacional de Planeación Democrática, mediante la expedición de la *Ley de Planeación* en 1982 y la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Paralelamente los Convenios Unicos de Coordinación se transformaron en Convenios Unicos de Desarrollo (CUD); la administración pública federal se reestructuró y se crearon nuevas dependencias; y se promulgaron importantes ordenamientos jurídicos, como es el caso de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* y la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*. Además, en 1985 se puso en marcha el Programa de Simplificación de la Administración Federal; se reorganizaron los instrumentos encargados de implantar las políticas de recursos humanos.. entre los que destacaron la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, que dependía de la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como la Dirección General del Servicio Civil y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, que se creó como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo federal para la implantación del servicio civil de carrera en la administración pública federal, así como para promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades, a fin de unificar y sistematizar los métodos administrativos y de desarrollo de personal.

Durante el periodo 1988-1994 se emprendieron importantes transformaciones económicas y sociales. En materia económica se procuró el saneamiento de las finanzas públicas, mientras que en el aspecto social se amplió la participación de la ciudadanía, a través de la implantación de diversos programas de desarrollo social, entre los que destacó el Programa Nacional de Solidaridad, **en el que** los ciudadanos participaban como vigilantes de su operación, a través de un programa de Contraloría Social.

En materia administrativa se promovió la simplificación de estructuras administrativas, la precisión de responsabilidades de las dependencias, la organización sectorial de las entidades, la presupuestación con base en programas, la contracción del gasto público y la reducción de unidades administrativas como parte de los programas de austeridad. Además, se consolidó el proceso de redimensionamiento del sector público a través de la privatización de empresas públicas; y se otorgó autonomía a diversos órganos que requerían de dicho margen de acción en sus operaciones, tales como el Instituto Federal Electoral, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El programa se inició con la expedición de la nueva *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México*, el 17 de septiembre de 1981, lo que implicó una reordenación a fondo del aparato público estatal, a partir de la creación de nueve secretarías de despacho y la Procuraduría General de Justicia, con lo que se sustituyó la estructura administrativa de 1976, que había demostrado su utilidad, pero bajo otras circunstancias políticas y económicas.

La *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México* planteó una organización administrativa coherente con la realidad estatal, ya que se equilibraron y distribuyeron equitativamente los asuntos públicos, agrupándolos por ramos, creando nuevas dependencias con el rango de secretarías y reconociendo su importancia igualitaria. Asimismo, **se establecieron las reglas generales** para la operación y funcionamiento del sector paraestatal.

A esta acción **se agregaron**, posteriormente, la expedición de la *Ley para la Coordinación y Control de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México* y la *Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y Almacenes*, que de manera conjunta procuraron que la administración pública estatal cumpliera cada vez más eficientemente su objetivo de satisfacer las demandas de una sociedad en permanente evolución. Asimismo, se expidió la *Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de México*, encaminada a mejorar los mecanismos **para** la administración de documentos de importancia para el Estado y sus municipios por su contenido histórico o administrativo.

Adicionalmente, se instrumentaron dos programas conjuntos de reforma y modernización administrativa. El primero relativo a la promoción, apoyo y coordinación de la modernización administrativa, que comprendió la reestructuración de las dependencias y organismos auxiliares, cuyos resultados se formalizaron en los correspondientes manuales. Por otro lado, se racionalizaron los procedimientos prioritarios de aquellas áreas involucradas en la prestación de un servicio directo al público; se elaboraron y difundieron guías técnicas; y se participó en la elaboración de proyectos de reglamentos interiores. También, con absoluto res-

evaluación del desempeño, así como avanzar en la instrumentación gradual y selectiva de un servicio civil de carrera en la administración pública estatal.

La infraestructura física constituye una de las fortalezas de la administración pública estatal, de ahí que su conservación y mantenimiento son una necesidad primordial para la operación y funcionamiento adecuado de las dependencias y organismos auxiliares.

En el proceso de modernización de la administración pública y mejoramiento de la atención a la ciudadanía, los servidores públicos actúan como agentes centrales de cambio. Consecuentemente, deben ser más eficientes, trabajar con calidad, ofrecer un trato amable y cordial, así como proporcionar servicios útiles, ágiles y oportunos a la ciudadanía, ya que este es el principal reclamo de la sociedad.

La administración pública estatal debe ser cada vez más eficaz y eficiente, y aumentar los niveles de productividad en todas las áreas de la actividad gubernamental. Esta es la razón por la que debe transformarse para estar a tono con las premisas fundamentales de un gobierno cercano a la comunidad y con sentido humano.

### **3. Tendencias actuales de la modernización administrativa**

Hoy más que nunca, ante la proximidad del nuevo milenio, la administración pública se encuentra en el mirador de la exigencia ciudadana para que se constituya en un instrumento que trabaje a favor de la sociedad y le brinde apoyo invariable para solucionar sus demandas y necesidades. El aparato gubernamental enfrenta el reto inexorable de crear, adaptar y desarrollar nuevas capacidades institucionales, en razón de que la sociedad contemporánea exige que las instituciones públicas posean una capacidad creciente para promover el desarrollo de la vida común y que sean, además, entes catalizadores para que las iniciativas de los ciudadanos sean puntos de referencia en la atención y solución de los grandes problemas de la entidad.

El gobierno y la administración pública deben realizar lo que es estratégicamente útil **para la** sociedad. El protagonismo gubernamental ya no tiene cabida en la realidad actual, porque ahora la ciudadanía es más activa, está más informada y es más emprendedora.

Durante el período 1999-2005 es indudable que la administración pública **en el Estado de México deberá cambiar sustancialmente**, a fin de que la acción del gobierno sea oportuna, continua y eficaz. El máximo **reto durante los próximos seis años será configurar una administración pública más efectiva y racional, que recobre la confianza de la sociedad en las instituciones gubernamentales.**

El siglo XXI traerá consigo la imperiosa necesidad de lograr que el gobierno y la administración pública tengan opciones oportunas y eficaces **para responder a la complejidad que se genera y desarrolla en las esferas las que los ciudadanos formulan demandas**, plantean problemas y reclaman espacios para participar en las decisiones y acciones **públicas.**

**Gradualmente, la administración pública se deberá transformar y adoptar las siguientes características:** primero, promover la descentralización políticas y administrativa para generar una sinergia entre participación y eficiencia; segundo, sustituir las estructuras orgánico-funcionales piramidales, jerarquizadas y autocráticas por estructuras flexibles, adaptativas, horizontales y modulares; tercero, profesionalizar invariable y crecientemente a todos los servidores públicos; cuarto, instrumentar un modelo de calidad total y un control por resultados en todos los procesos administrativos; y en quinto lugar, tratar de servir con eficacia, oportunidad y esmero a los ciudadanos.

**Todos estos procesos de cambio deberán culminar en la configuración de una administración pública profesionalizada, eficiente y orientada hacia la atención de las demandas de la sociedad.**

**Para modernizar la administración pública estatal se debe partir del reconocimiento de la importancia que reviste modificar la composición y el funcionamiento interno de las dependencias y organismos auxiliares,**

al mismo tiempo que se debe ponderar la conveniencia de transitar hacia nuevos modelos de vinculación entre las instituciones gubernamentales y la sociedad.

En este contexto, es necesario impulsar un proceso de rediseño, de reestructuración de la administración pública, para que ésta sea capaz de relacionarse eficientemente con una sociedad cada vez más plural, más demandante y participativa.

En el Estado de México, actualmente se requiere una administración pública orientada a procurar el desarrollo humano; fortalecer el sistema democrático; que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto estatal de productividad, competitividad y crecimiento; y que promueva la participación ciudadana en las actividades productivas y en las tareas gubernamentales.

Los avances son significativos. Sin embargo, la dinámica y complejidad política, económica y social de esta entidad federativa impone la obligación de abrir plenamente el aparato gubernamental a la participación ciudadana, para lo cual es necesario incorporar esquemas de descentralización; transparentar todos los actos públicos; desburocratizar los trámites y procedimientos; favorecer todas las formas de co-gestión de los ciudadanos; promover la calidad total en los servicios públicos; y favorecer la libre organización y expresión de la sociedad.

Los procesos de modernización administrativa deberán encaminarse al diseño de un nuevo paradigma gubernamental, en el que al mismo tiempo que se promueva una cultura de la competitividad, basada en la calidad de los bienes y servicios públicos, se otorgue una gran importancia al fortalecimiento de la democracia y a la participación activa y creciente de la sociedad civil en las tareas públicas, que son inherentes tanto al gobierno como al ciudadano.

La actitud que debe asumir el gobierno y la administración pública ante la proximidad del tercer milenio es dar el poder real a los ciudadanos; trabajar bajo la orientación de servicio público, ajustándose a las necesidades reales de los usuarios; centrar toda su capacidad y sus esfuer-

zos en la atención ágil y efectiva de los requerimientos de la sociedad y rendirle cuentas, poniendo énfasis en los resultados concretos para los ciudadanos. En otras palabras, durante el período 1999-2005 se deberá trabajar con el propósito principal de consolidar un *gobierno* con sentido *humano* que trabaje con calidad total.

**Con el propósito de configurar un gobierno más eficiente y productivo, con la capacidad para atender a plenitud las demandas y necesidades de la sociedad, durante el periodo 1999 -2005 se deberá dar continuidad al proceso de modernización de la administración pública. El aparato gubernamental deberá transformarse por si mismo y desde adentro; para que -renovado y fortalecido en sus esquemas de organización y funcionamiento- concentre invariablemente todos sus esfuerzos en la atención de los problemas de los ciudadanos.**

De esta manera, sin dejar de perfeccionar los aspectos adjetivos, las dependencias y organismos auxiliares deberán concentrarse en los sustantivos, es decir: en transformar las estructuras, los procesos operativos y los sistemas relacionados con los servicios de mayor impacto social y los que más interesan a los ciudadanos: salud, educación, seguridad pública, asistencia social, protección del ambiente, entre otros.

La modernización administrativa deberá ser planificada, a fin de evitar acciones erráticas, aleatorias, focalizadas, reactivas o por mera agregación. La transformación de la administración pública tendrá que ser debidamente direccionada, con una visión de mediano y largo plazos, con un enfoque integral y objetivo, y congruente con las expectativas de los ciudadanos.

Este trascendente proceso de cambio gubernamental deberá encaminarse a la configuración de una administración pública que tenga las siguientes características:

- *Flexible*, con la capacidad organizativa y funcional para adaptarse a las cambiantes circunstancias políticas, económicas y sociales de la entidad.

*Congruente*, correctamente integrada **en sus órganos de dirección y gestión** y con mecanismos de coordinación **interinstitucional e intergubernamental** bien diseñados **para darle coherencia a las políticas públicas**, con un enfoque regional.

- *Sincronizada* provista de **los mecanismos que le permitan responder** de manera oportuna a las nuevas demandas **sociales, así como para avanzar en paralelo con la evolución de las relaciones entre el Estado y la sociedad.**
- *Equilibrada*, capaz de promover la capacidad institucional de todas las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo estatal, así como de incorporar -con estricto respeto a su autonomía- a los ayuntamientos al proceso de modernización administrativa.
- *Participativa*, con una voluntad incluyente, que le permita abrir espacios públicos para la participación de la sociedad en la planeación, ejecución y control de las tareas gubernamentales.
- *Planificada*, con la capacidad para anticiparse al futuro con una visión estratégica y racional, para garantizar la buena marcha de los asuntos públicos.
- *Efectiva*, orientada a resolver los problemas fundamentales de la población
- *Sensible*, vinculada a los grandes propósitos políticos y abierta a todas las demandas sociales.
- *Próxima a los ciudadanos*, tanto para prestarles servicios públicos de calidad, ágiles y oportunos, como para **facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones.**
- *Descentralizada*, capaz de seguir asumiendo cabalmente las competencias, atribuciones y recursos provenientes de los procesos de descentralización y de federalización, pero también con una

vocación decidida para redistribuir funciones y recursos hacia los municipios de la entidad.

- *Profesional*, dispuesta a promover el ingreso, la movilidad y la permanencia del personal en la función pública con base en el mérito y la idoneidad, como sustento de un servicio civil o de carrera administrativa.
- *Etica*, que propicie el manejo honrado de los recursos públicos, la rendición objetiva de cuentas y el apego permanente a códigos de conducta.
- *Eficiente*, que garantice la máxima racionalidad en el uso y aplicación de los recursos.

En el contexto de transición que se vive tanto a nivel nacional como estatal, es fundamental que el Gobierno del Estado de México le dé continuidad al proceso de modernización administrativa, a fin de que el aparato público sea más democrático, descentralizado, transparente, eficiente, desregulado y simplificado. En otras palabras, el propósito central consiste en darle contenido y valor agregado a la administración pública estatal.

Antes que servirse a si misma, la administración pública debe volver su atención y sus esfuerzos hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Por la vía de la modernización, el desempeño y la efectividad de las acciones institucionales de las dependencias y organismos auxiliares serán crecientes y permitirán la recuperación gradual de la confianza de la sociedad.

Este es un momento histórico en el que el Gobierno del Estado de México necesita reestructurar su administración pública, a fin de hacerla más eficiente y de mejor calidad, así como para revitalizarla y adecuarla a los cambios y transformaciones que están en curso en esta entidad federativa.

#### **4. El Programa General de Modernización de la Administración Pública y Mejoramiento de la Atención a la Ciudadanía, 1999-2005**

Actualmente los esfuerzos gubernamentales se han concentrado en el rediseño de la administración pública, con el propósito de convertirla en un instrumento capaz de producir eficiencia económica y de encarar con efectividad los desafíos que caracterizan este fin de siglo. En este contexto, a nivel internacional, nacional y estatal se promueven acciones encaminadas a modificar la composición y el funcionamiento de las instituciones públicas, así como a diseñar nuevos modelos de vinculación entre la sociedad civil y el estado.

Los retos que enfrenta el Gobierno del Estado de México hacen necesaria la consolidación de una gestión pública eficaz y eficiente, en razón de que la cantidad y la complejidad de las demandas y necesidades de la ciudadanía se incrementan cada vez más. En otras palabras, frente a los retos del siglo XXI, es preciso que las instituciones gubernamentales se modernicen y que concentren todos sus esfuerzos en el mejoramiento sustancial de la atención a la ciudadanía.

Consciente de esta realidad, el Gobernador Constitucional del Estado de México, Arturo Montiel Rojas, al asumir la titularidad del Poder Ejecutivo, propuso a la sociedad mexiquense impulsar el desarrollo **de la entidad** a partir de ocho ejes rectores, entre los que destaca el relativo a la "Modernización Integral de la Administración Pública" y que consiste en lograr: *"Un gobierno que modernice su administración para satisfacer las necesidades y expectativas de la población; basado en indicadores de desempeño, a partir de la desregulación, simplificación administrativa y la profesionalización de los servidores públicos. Un gobierno que ofrezca una gestión pública eficiente y eficaz en las áreas sustantivas y de atención directa a la ciudadanía"*

En esta virtud, el Programa General de Modernización de la Administración Pública y Mejoramiento de la Atención a la Ciudadanía 1999-2005 contiene las estrategias y las líneas de acción que permitirán a las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo estatal, así como

a los ayuntamientos que decidan instrumentarlo en su ámbito de competencia, incrementar su eficiencia y eficacia para ejecutar adecuadamente los planes y programas gubernamentales y satisfacer de la mejor manera posible las expectativas ciudadanas. En suma, se trata de un valioso instrumento para que la administración pública posea la capacidad de enfrentar exitosamente las necesidades presentes y futuras de la sociedad a la cual sirve.

El Programa en referencia se estructuró a partir de las premisas que en la materia ha establecido el Gobernador del Estado de México en funciones. Concretamente, tanto los objetivos general y específicos como las estrategias y las líneas de acción de este Programa son congruentes con el eje rector que se denomina "Modernización Integral de la Administración Pública", además de que procuran correlacionarse adecuadamente con el Programa de Acción Inmediata 1999-2000, así como con el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005.

Este Programa tiene como objetivo general lograr una administración pública que sea accesible, eficiente y eficaz, que satisfaga plenamente las necesidades y expectativas de la población y que ofrezca servicios de calidad. Además, tiene los siguientes objetivos específicos:

- Dotar a la administración pública de estructuras de organización flexibles, racionales y congruentes con los objetivos y programas institucionales, así como de reglamentos interiores y manuales administrativos que delimiten los ámbitos competenciales, las áreas de responsabilidad y los cometidos fundamentales de las dependencias y organismos auxiliares.
- Fortalecer los procesos de descentralización y desconcentración administrativa, para impulsar el desarrollo de todas las regiones de la entidad y prestar servicios ágiles, oportunos y de calidad en los lugares en donde se requieren.
- Promover el diseño y la adecuación permanente de los procedimientos institucionales, a fin de agilizar y hacer más transparentes

las gestiones que realiza la ciudadanía **ante las oficinas gubernamentales**.

- Incorporar nuevas tecnologías para la automatización de los procesos institucionales, con un particular énfasis en los servicios de alto impacto social.
- Desarrollar un sistema de capacitación enfocado a optimizar las aptitudes y actitudes de los servidores públicos que se desempeñan en las dependencias y organismos auxiliares, con el propósito de contribuir a su superación profesional y personal, y lograr mayor calidad en el servicio.
- Promover la dignificación de las oficinas gubernamentales y las áreas de atención al público de **las dependencias** y organismos auxiliares, a fin de ofrecer un mejor servicio **a los usuarios**.
- Proporcionar, con estricto respeto a su autonomía, asesoría y apoyo técnico a los ayuntamientos de la entidad, a fin de coadyuvar la modernización de sus administraciones públicas y al mejoramiento de la atención a la ciudadanía.

La concreción de los objetivos del Programa se realizará a partir de la instrumentación de las seis estrategias siguientes: desarrollo institucional; descentralización y desconcentración administrativas; formalización y rediseño de procedimientos; automatización de procesos; profesionalización del servicio; y rehabilitación y mejoramiento de las oficinas públicas. Estas estrategias, así como las líneas de acción que se derivan de ellas, permitirán dar forma a los programas sectoriales, subsectoriales o institucionales que serán desarrollados por las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo estatal, durante el periodo 1999-2005.

El Programa prevé, finalmente, los mecanismos para su adecuada ejecución, seguimiento y evaluación, así como para la ratificación o replanteamiento de las metas que se establezcan para modernizar la administración pública y mejorar la atención a la ciudadanía.



Agua y Tierra

# FEDERALISMO FISCAL Y MODERNIZACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

José Antonio Zarzosa Escobedo'

## 1. El Estado federal

Las naciones, entendidas como un pueblo que comparte costumbres, tradiciones, lenguaje y lazos de sangre, establecidos en un territorio delimitado geográficamente e históricamente, buscan entre sus proyectos: consolidar una armonización de intereses y de respeto sobre la diversidad intra comunitaria que surja en su territorio. Entre los arreglos políticos que existen para consolidarla aparece el Estado federal.

El Estado federal se integra por subdivisiones políticas autónomas en lo concerniente a su régimen interno que constituyen una entidad central y suprema denominada Federación, y que tendrá la función de integrar las necesidades e intereses de los propios gobiernos subnacionales que la constituyen, así como promover el desarrollo de la propia unión política como un todo geográfico y jurídico.

El federalismo no debe entenderse como el fin último de un proyecto de nación, sino por el contrario, surge como un arreglo político que sirve a la consolidación del Estado-nación, a través de una asociación política que da lugar a una estructura jurídica encargada de consolidar un sistema de distribución de atribuciones y poderes entre distintos niveles de gobierno.

Las ciencias políticas denominan al federalismo como un conjunto de cesiones de facultades políticas y administrativas de gobiernos locales a un gobierno central. Para que una federación sea legítima en la administración de dicho poder cedido por los gobiernos locales, debe partirse de la premisa de que las subdivisiones políticas que lo integran

Director General del Instituto Nacional **para el Desarrollo** Técnico de las Haciendas Públicas Se **agradece** la colaboración de la Lic. Xóchitl Livier De la O Hernández en la elaboración de este ensayo.

**poseen una soberanía constitucional** a fin de que la división autónoma **de estos gobiernos de lugar a la** consolidación de una Unión Federal **entre los gobiernos subnacionales.**

Jurídicamente el sistema federal mexicano descansa en lo establecido por el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación **establecida** según los principios de esta ley fundamental".

La autonomía de los Estados federales, señalada en este artículo es en esencia el elemento sobre el cual descansa la coexistencia de la federación y los gobiernos subnacionales.

El concepto de autonomía en un Estado federal consiste en la delimitación de dos elementos fundamentales:

- Existencia de órganos propios que no dependan de los órganos federales. La Constitución nacional concede la facultad de auto-organizarse, elaborar su propia Constitución estatal; establecer **el régimen de sus órganos** legislativos y ejecutivos y regular sus propias colectividades.
- Posesión de competencias exclusivas propias entre los estados federativos, lo que a su vez demanda una distribución del poder público entre **los órganos** de la federación y los de las **colectividades que lo integran**. La distribución de competencias se debe dar sobre materias en las que ha de privar el interés común y que puedan prevalecer los intereses particulares de los estados miembros.

La federación tiene jurisdicción sobre todo el territorio nacional ya que ella quedan sometidos todos los residentes en cualquier parte de él. Pero en todas las materias que no son competencia federal, los estados conservan su autonomía.

## **2. Federalismo fiscal**

Dentro de un Estado federal no se concibe la libertad política y administrativa si previamente no existe la libertad hacendaria, que permita a los gobiernos subnacionales contar con sus fuentes propias de ingresos, y un ejercicio del gasto público acorde a sus necesidades particulares en los requerimientos de la inversión pública, de forma independiente a las acciones realizadas por el gobierno central.

### **2.1. Arreglo espacial sobre las funciones del federalismo fiscal**

Podemos establecer que el arreglo espacial del federalismo fiscal y sus alcances en materia económica y jurídica, es en esencia un problema de poder, expresado a través de las finanzas públicas.

El federalismo fiscal sustenta la idea de que la extensión del poder y las responsabilidades fiscales a los gobiernos locales es más beneficiosa que perjudicial para el bienestar de la sociedad. Lo anterior es señalado por Ricardo Rocha (1996:79) en el siguiente postulado:

El poder y las responsabilidades fiscales deben recaer sobre la menor unidad de gobierno que sea capaz de abordar la escala del problema correspondiente.

La determinación de la magnitud de las responsabilidades fiscales de cada nivel de gobierno para cada función pública, es el tema central del federalismo fiscal, para lo cual se debe considerar tanto algunos elementos técnicos (jurídicos y administrativos), así como los compromisos entre los distintos niveles de gobierno.

El federalismo fiscal debe escansar en un sistema de financiamiento público que cumpla con los objetivos de equidad y eficiencia impositiva, así como la reasignación de las funciones del Estado y de los fondos públicos, y que estos a su vez contribuyan a crear condiciones de financiamiento del desarrollo regional mediante la descentralización y la compensación fiscal.

Por otra parte, la teoría tradicional sobre el federalismo fiscal, no presentaj u stificaciones definitivas a favor o en contra de la descentralización del poder fiscal, inclusive cuando considera el criterio teórico maximalista sobre las decisiones de centralización y descentralización fiscal.

### **Asignación , distribución y estabilización**

De acuerdo al análisis teórico realizado por Musgrave, toda hacienda pública debe cumplir con las funciones de asignación, distribución y estabilización, las cuales describimos brevemente a continuación, a través de los distintos tipos de presupuestos que las aplican.

#### **a) Presupuesto *Asignativo***

El presupuesto asignativo, considera y evalúa qué oferta de bienes resulta más acorde a las necesidades y preferencias ciudadanas. En el ámbito del federalismo fiscal, la oportunidad de elegir aquella región del país cuya oferta de bienes corresponda a las propias necesidades favorece a la descentralización de funciones públicas a los gobiernos subnacionales que al nivel central.

Por el contrario ante efectos extremos, que afectan a diversas regiones y en distintas magnitudes, la existencia de decisiones de asignación debe otorgarse al nivel central. También la presencia de economías a escala hace pensar en un mayor grado de centralización.

La gestión de este tipo de presupuesto entre los diferentes niveles de gobierno se justifica con base en el "fallo de mercado". Para determinar qué nivel de gobierno debe aplicarlo, se considera la naturaleza par-

tiular de los bienes públicos. Revisemos ahora los conceptos generales sobre la tipología de dichos bienes:

- Bienes públicos puros nacionales: se recomienda que éstos sean proporcionados por el nivel central, aunque existe el argumento en contra de la descentralización de bienes inferiores.
- Bienes públicos impuros: se recomienda la descentralización de funciones a favor de los gobiernos subnacionales.
- Bienes públicos locales: el consenso es amplio entre los teóricos referente a que estos deben ser atribuidos a niveles de gobierno locales.

#### *b) Presupuesto Redistributivo*

La función de distribución que debe de cumplir el presupuesto gubernamental involucra directamente el diseño de los sistemas impositivos y de transferencias de recursos, que cumplan con dos objetivos primordiales. el estado justo y equitativo de la distribución y, por otro lado, el uso eficiente de los recursos- Por tanto, dicha función debe de procurar un sistema fiscal que implique, en términos reales, recurrir a un sistema de pagos compensatorios para la armónica distribución de los recursos públicos.

Si se busca una situación fiscal relativamente similar en todos los estratos del estado, la relación entre egreso e ingreso debería ser similar en cada nivel, ya que la distribución defunciones y del gasto público implica una decisión sobre la distribución del ingreso del estado.

Este presupuesto presupone la utilización de tributos, transferencias y programas de servicios públicos, encaminados a corregir la distribución de la renta resultante del libre funcionamiento del mercado, adecuando las preferencias de la sociedad manifestadas a través de mecanismos políticos. Existe un alto consenso entre los teóricos de la economía pública de que estas funciones sean realizadas en mayor medida por el nivel superior de gobierno.

En un sistema fiscal compartido, se presenta la existencia de un nivel -el central- que se encarga de recaudar el total de los impuestos, donde un porcentaje de este monto se transfiere, luego, a otros niveles en función de un sistema de participación previamente acordado. Dicho régimen argumenta la ventaja de permitir llevar la política económica y fiscal de manera homogénea.

### c) Presupuesto *Estabilizador*

Este presupuesto está más relacionado con las funciones gubernamentales encaminadas a crear las condiciones de desarrollo económico, es decir, se involucra más directamente con las políticas macroeconómicas, y con objetivos en materia de empleo, estabilidad en el nivel de precios, propiciar una aceptable tasa de crecimiento económico, etc. Razón por la cual se justifica que sea competencia exclusiva del nivel central de gobierno, bajo el argumento de que este presupuesto se apoya en una política monetaria integral que acompañe los esfuerzos fiscales de dicho presupuesto.

Sin embargo, algunos teóricos argumentan que algunas funciones de estabilización macroeconómica deben ser compartidas con gobiernos subnacionales (o colaborar en el diseño de política económica), ya que estos cuentan con un conocimiento directo y fidedigno de la realidad económica y las necesidades sociales particulares que afectan su jurisdicción.

Dentro del federalismo fiscal, las funciones de asignación, distribución y estabilización, que debe cumplir el Estado, están relacionadas con la idea de que el poder y las responsabilidades fiscales deben recaer sobre el nivel de gobierno que sea capaz de abordar de forma más eficiente la escala del problema correspondiente.

Para el federalismo fiscal, la distribución de las funciones ya señaladas, pone énfasis en el proceso de negociación de los distintos niveles de gobierno.

## 2.2. Areas del federalismo fiscal

Entender la dimensión de la hacienda pública en el federalismo fiscal consiste en tratar de justificar el nivel de gobierno que es el más adecuado para desarrollar las principales funciones atribuidas a ella, las cuales se enumeran como:

1. Tributación-
2. Funciones sobre el gasto.
3. Diseño de un sistema de transferencias.
4. Estructura de la deuda pública.
5. Eficiencia en su organización.

Dentro del marco del federalismo fiscal diferenciar estas funciones nos lleva a formularla siguiente pregunta: ¿Cómo pueden coordinarse las distintas autoridades ejecutivas, legislativas, federales y locales, en un sistema federal sobre las funciones hacendarias en la obtención de ingresos, aplicación del gasto público, asignación de transferencias, estructura de la deuda pública y la eficiencia en su organización? Trataremos de contestar esta pregunta explicando de forma general las principales funciones hacendarias.

### 1 *Tributación*

Sobre el arreglo en la asignación de fuentes tributarias entre los distintos niveles de gobierno, prevalece el criterio de maximizar los ingresos públicos, alcanzando a su vez, un grado de corresponsabilidad fiscal entre los distintos ámbitos de gobierno, que responda adecuadamente a una vinculación entre el gasto público que realiza cada nivel de gobierno y los ingresos fiscales que directamente cobra a sus contribuyentes.

Al respecto la literatura sobre la economía de la hacienda pública señala las características que debe de mantener todo sistema tributario al decidir que impuestos son apropiados para cada nivel de gobierno:

- Los miembros de cada región o jurisdicción de beneficio deberían de pagar los servicios que provee dicha jurisdicción.

- Lo que a su vez demanda un diseño tributario con base en impuestos locales (limitados regional y jurídicamente), para financiar los servicios provistos por los gobiernos locales y que afecta al área geográfica de su jurisdicción.

Sobre estas consideraciones fundamentales la teoría señala algunos criterios que debe de cumplirla distribución del ingreso (Michel, 1999:50):

- a) *Movilidad interjurisdiccional de las bases gravables.* La jurisdicción central o nacional puede usar un impuesto sobre la renta de base amplia ya que se benefician todas las personas (independientemente de su localización), y por tanto, todos deberían contribuir. La elección de los instrumentos impositivos a utilizar por parte de las jurisdicciones locales, a su vez, debería ajustarse a las reglas de que cada jurisdicción paga de acuerdo con sus propios beneficios.
- b) Necesidad de *globalizar* ingresos. Si para el caso del cálculo de un impuesto, particularmente en la tributación sobre el ingreso (personal o empresarial) es necesario universalizar o agregar los ingresos provenientes de todas las actividades gravadas (y de todo el territorio nacional) resulta conveniente que este impuesto sea de alcance federal, ya que los gobiernos locales tendrán limitaciones (legales y prácticas) para identificar los ingresos percibidos en otras jurisdicciones.
- c) *Progresividad impositiva.* La progresividad impositiva está vinculada estrechamente con la necesidad de globalizar ingresos. En la medida en que algún impuesto tenga una tarifa progresiva, será preferible que ese tributo sea asignable al ámbito central de gobierno. Por lo demás, la experiencia de progresividad en la tributación local (particularmente en el caso de ingresos personales no salariales) tiende a mostrar que las tarifas progresivas pueden minar sensiblemente el tamaño de la base fiscal, debido a la migración de los sujetos pasivos del tributo (voto con los pies).

- d) *Distribución espacial de las bases gravables.* Se puede obtener mayores ingresos compartiendo bases amplias de contribución como los impuestos generales de venta y los impuestos sobre la renta. La ventaja de este esquema, es que, dependiendo del papel del gobierno federal al fijar y administrar el impuesto, se pueden lograr dos objetivos importantes: la armonización de ese impuesto en todo el país, combinado con la descentralización de ciertas funciones recaudadoras hacia los estados. Por ejemplo, un esquema formal en el que el gobierno federal seleccione la base y la estructura de tasas del impuesto sobre **la renta** (ISR) y lo administre puede combinarse con la capacidad de cada estado para elegir su propio nivel de tarifas,
- e) *Facilidad de asignación de los rendimientos a las jurisdicciones.* La facultad para que los estados y municipios cuenten con potestades tributarias propias, tiene la ventaja de que la financiación descentralizada no interferirá con el comercio ni con la localización de la producción dentro de la región nacional. Esto es así, dado que la imposición sobre el beneficio -al requerir un equilibrio entre cargas impositivas y ganancias de beneficio- neutraliza el impacto de las operaciones fiscales sobre la elección de localización. Si los niveles de imposición difieren por jurisdicción, también lo hará el nivel de servicios y beneficios, con lo cual se evita el problema de la distinción en la localización.
- 0) *Facilidad administrativa y costos de cumplimiento.* Bajo el principio de eficiencia financiera en el cobro y administración de los impuestos, es decir, maximizar el cumplimiento de los contribuyentes y reducir costos en la administración tributaria, es deseable que la asignación de impuestos le sea otorgada al nivel de gobierno, que por sus condiciones particulares, esté en mejor posición para hacer más eficiente la administración. Existen, no pocas propuestas, en el sentido de que el nivel central es el candidato a cumplir más eficientemente con dicha tarea, bajo el argumento de eficiencia que generan las economías a escala.

- g) *Exportación de cargas fiscales.* Tratándose de los impuestos cuya asignación se realice a favor de los estados y municipios es deseable que sean pagados exclusivamente por los residentes en estas jurisdicciones, evitando la denominada "exportación" de cargas fiscales; es decir que, a través de algún mecanismo económico (como por ejemplo la venta de bienes gravados fuera del territorio que establece el impuesto) acabe el impuesto afectando a no residentes de las jurisdicciones donde se implementó,
- h) *Competencia fiscal.* Debe evitarse que los gobiernos locales utilicen algunos elementos de los impuestos como reducción de tasas o exenciones excesivas, como instrumento para atraer la inversión sobre actividades económicas de otras entidades, que de lugar a una "competencia fiscal" que acabe por afectar negativamente a la tributación.

## 2. Gasto público

Determinar cuáles son las responsabilidades de gasto público que corresponde a cada uno de los tres ámbitos de gobierno, y cómo pueden coordinarse entre ellos para lograr una mayor eficiencia en su desempeño, nos lleva a retomar algunos principios teóricos sobre las consideraciones que se deben guardar para un diseño del sistema de asignación del gasto público, los cuales se señalan a continuación.

- a) *Regiones de beneficio.* Tomando el principio de asignación aplicada al sector público, se argumenta que cuanto mayor sea el número de beneficiados por el gasto en una función pública, más conveniente resultará la participación del gobierno. En este sentido, los servicios que son de ámbito nacional en cuanto a incidencia de sus beneficiarios, deberían ser provistos por el nivel federal. Por otra parte, cada jurisdicción debería proveer aquellos servicios cuyos beneficios fluyan dentro sus límites y debería utilizar únicamente aquellas fuentes de financiación que resulten intrínsecas a sus costos.

- b) *Economías a escala.* Este principio **está directamente** vinculado a la asignación de competencias de gasto, en el sentido de que el aumento del número de usuarios origina una disminución en los costos unitarios sobre la producción de bienes y servicios públicos cuando estos son ejercidos por un solo nivel de gobierno, lo cual se convierte en un argumento para que el **nivel federal ejerza** el gasto en la dotación de dichos bienes públicos.
- c) *Externalidades.* En función de la manera en que son diseminados los beneficios del gasto público entre los gobiernos locales, se originan criterios para la asignación del gasto en los distintos niveles de gobierno. Si los beneficios del gasto se limitan aun estado o región específica.. es aconsejable que dicho estado asuma tales competencias; en cambio, si los beneficios presentan externalidades, es decir, se esparcen **sobre varios estados, es** más eficiente que existan (por lo menos parcialmente) una intervención de las autoridades **federales.**
- d) *Consistencia con los objetivos de la política económica nacional.* Algunas funciones macroeconómicas como la monetaria, **financiera**, cambiaria, salarial, de redistribución de la renta, son de competencia federal, que deben mantener una coherencia nacional entre ellas y sobre los criterios del gasto público, independientemente de las diferencias **estatales que** persistan en sus políticas de desarrollo regional.
- e) *Necesidad técnica de uniformidad.* Existen algunos elementos sobre la uniformidad nacional que deben prevalecer bajo la responsabilidad del gobierno federal, como por ejemplo los sistemas monetarios, contenidos mínimos en programas de educación básica, sistemas de salud, etc. y que inclusive están señalados en la misma Constitución.
- II *Consideraciones políticas.* Los procesos electorales revelan las preferencias sobre los tipos de bienes y servicios que la sociedad desea recibir, conforme a sus propias necesidades, recursos y potencialidades.

### 3. Sistema de *Transferencias*

El diseño de un sistema de transferencia acorde a una federación, debe evaluar cuál debe ser el monto total de recursos a transferir y con qué criterios deben asignarse. Los siguientes elementos teóricos, justifican la existencia de un sistema de transferencias entre distintos niveles de gobierno:

- a) *Desequilibrio vertical.* Las transferencias federales se presentan como complemento de recursos sobre localidades que tienen un nivel de ingresos por debajo de sus necesidades mínimas de gasto. Este desequilibrio vertical se puede deber a la asignación de funciones de gasto contra las fuentes tributarias de ingreso.
- b) *Desequilibrio horizontal.* Cuando algunos gobiernos locales no cuenten con los recursos necesarios para cubrir su gasto público, originado por la estrechez de sus bases fiscales, que origina un desequilibrio horizontal haciendo necesario las transferencias de recursos provenientes de la federación.
- c) *Corrección de externalidades.* Cuando el gasto público de una entidad federativa beneficia a residentes de otra localidad, el gobierno federal puede compensar estas externalidades mediante transferencias de recursos a la entidad que proporciona el servicio.
- d) *Hacer valer las preferencias de quien otorga la transferencia.* El gobierno federal puede utilizar las transferencias, especialmente las que cuentan con un destino específico o "etiquetado" para hacer valer sus preferencias en la toma de decisiones de quien recibe la transferencia, con lo cual se pueden homologar la calidad de los servicios públicos que están bajo la responsabilidad de gobiernos estatales y municipales.

Una vez descritas de forma genérica varias de las justificaciones teóricas sobre la necesidad de realizar transferencias del nivel federal a ni-

veles locales, presentamos algunos de los criterios que deben ser observados para el diseño (Shan, 1994) del sistema de transferencias:

- *Autonomía.* Los gobiernos subnacionales deben tener independencia y flexibilidad para establecer sus prioridades y no estar limitados por la estructura categórica de programas y la incertidumbre asociada con la toma de decisiones del gobierno federal.
- *Suficiencia de ingresos.* Los gobiernos subnacionales deben tener ingresos adecuados para cumplir con sus responsabilidades de gasto.
- *Equidad.* Los fondos asignados deben variar directamente con factores de necesidad fiscal e inversamente con la base gravable de cada estado.
- *Predicibilidad.* El mecanismo de transferencias debe asegurar la **predicibilidad de la proporción de ingresos que corresponde a cada estado, por ejemplo, a través de la proyección de dichas proporciones a un periodo de cinco años.**
- *Eficiencia.* El diseño de **transferencias debe ser neutral con respecto a las elecciones de asignación de recursos (entre diferentes sectores o tipos de actividad) de los gobiernos subnacionales.**
- *Simplicidad.* La asignación para los gobiernos subnacionales debe **estar basada en factores objetivos sobre los cuales dichas jurisdicciones tengan poco control.** La fórmula debe ser fácil de comprender para que no se recompensen los comportamientos "puramente estratégicos".
- *Incentivos.* El diseño de transferencias que se proponga debe proporcionar incentivos para una sólida administración financiera **y desalentar las prácticas ineficientes. En otras palabras, no debe haber transferencias para financiar los déficit estatales o municipales.**

- *Salvaguarda* de los objetivos *del ámbito de gobierno que otorga la transferencia*. El diseño de transferencias debe asegurar que ciertos objetivos, bien definidos, del ámbito de gobierno que otorga la transferencia, sean apropiadamente logrados por sus receptores. Esto supone realizar un monitoreo, revisiones conjuntas de los avances y proporcionar asistencia técnica; o bien, diseñar un sistema de transferencias bipartita con un destino específico (matching grants).

#### 4. Deuda pública

Los objetivos de la deuda pública del gobierno central difieren de los de los gobiernos subnacionales. Para el nivel federal, la deuda funge como un instrumento de la política monetaria y fiscal, que coadyuve a estabilizar la economía, **que regule** el nivel de demanda agregada, el nivel de empleo, la tasa de interés y el nivel de precios.

El efecto estabilizador de la deuda pública puede ser observado en su dimensión macroeconómica, cuando el gobierno central puede encontrar justificable el impulsarla demanda agregada, a través de un incremento del gasto público, superior **a sus** ingresos, y decide financiarse mediante la emisión de deuda -bonos-. De igual forma, cuando, a consecuencia **de las reacciones** del mercado de dinero, disminuye la eficiencia de la política fiscal. Un incremento del déficit estructural provocado por una reducción de los impuestos o un aumento del gasto público tiende a elevar **las tasas de** interés, y por lo tanto, a reducir los niveles de inversión. Por otra parte, en la medida que parezca apropiada, el mismo gobierno puede comprar esos bonos, y así inyectar nuevo dinero a la economía.

Sin embargo, en el ámbito local, la deuda pública juega un papel diferente, al de las funciones macro sobre los ciclos económicos que le corresponden del nivel federal.

Constitucionalmente, los gobiernos estatales y municipales sólo pueden contraer deuda para financiar inversión pública productiva y no pueden contraer deuda externa o en moneda extranjera.

Para los gobiernos locales la deuda pública debe contribuir a proporcionar servicios públicos de acuerdo a **las necesidades** particulares de sus comunidades. Es decir el endeudamiento **local será útil** para las haciendas locales si los recursos se destinan a financiar proyectos de capital,

Los proyectos de capital son por definición programas de inversión a largo plazo con beneficios distribuidos a largo plazo.

Por ejemplo, un proyecto de inversión consistente en la ampliación de la red de agua y alcantarillado en un municipio, implica que **los residentes** actuales y a futuro compartirán el beneficio de la inversión.

Retomando el principio de beneficio y equidad tributarios, sería permisible que los residentes futuros también compartirán los costos de inversión del programa, Los cuales no deberán recaer de manera inequitativa sólo en los consumidores actuales del servicio, considerando, también, que los residentes actuales tienen otras necesidades en la dotación de servicios públicos. Al respecto Ricardo Rocha Mendoza (1996:16) señala:

El sacrificar a la generación actual con todo el peso de la inversión pública daña también indirectamente a la economía local, al crear un déficit pronunciado en el nivel presente de servicios públicos y de bienestar social de la comunidad. De suerte que consideraciones de eficiencia económica aconsejan asimismo una adecuada distribución de las cargas de la inversión pública a través de un endeudamiento programado de largo plazo.

El endeudamiento local puede realizarse mediante la vía de emisión de bonos, en el cual los pagos de los proyectos de capital pueden distribuirse durante toda la vida de las instalaciones, de forma que coincidan más exactamente con la corriente de beneficios futuros.

Un gobierno local puede recibir fondos en préstamos para financiar la construcción del proyecto y pagar el principal más los intereses, en una serie de amortizaciones en los años futuros.

*Tipos de deuda pública local*

La deuda pública estatal o municipal puede clasificarse básicamente en tres tipos:

***Deuda pública garantizada.*** Los recursos están garantizados por los ingresos y patrimonio propios del gobierno. Cuando un gobierno local emite y coloca títulos, de corto o largo plazo, entre el público inversionista. Los intereses pactados generalmente son pagaderos en exhibiciones periódicas previas a la amortización del bono de deuda gubernamental.

2. ***Deuda pública no garantizada***, en donde los intereses y el principal son pagaderos exclusivamente de los ingresos derivados de una determinada entidad, empresa o proyecto público. Bajo esta figura, los fondos que proporcionan el servicio y redimen los títulos que para el efecto se emiten, no provienen de los fondos generales del gobierno estatal o municipal, sino de eventuales ingresos o recursos específicos, con lo que el pago de la deuda está sujeto al riesgo de dicha eventualidad.
3. Los ***programas federales de crédito***, en ellos se incluyen las transferencias federales de gasto (y en algunas ocasiones se complementan con transferencias crediticias), y que consideran las distintas actividades y funciones gubernamentales sobre los que se otorga, su condicionalidad, discrecionalidad, cofinanciamiento, mezcla con otros recursos, fórmulas de asignación entre proyectos, etc. La asignación de estas transferencias crediticias se otorga mediante:
  - ***Créditos directos.*** Consisten en remesas en efectivo que el gobierno otorgante entrega al gobierno acreditado, documentando la

obligación mediante la declaratoria de éste de pagar el principal más los intereses, en los términos convenidos.

- *Créditos institucionales.* El gobierno otorgante constituye fondos generales en instituciones financieras determinadas, previendo la normatividad para el otorgamiento de los créditos disponibles en forma general para los gobiernos estatales o municipales.

Ultimamente, se han presentado algunas reformas en materia de deuda pública local, la primera en materia de garantías y condiciones crediticias y la segunda sobre el proceso de calificación de la deuda pública de estados y municipios.

En materia de garantías y condiciones crediticias, se han implementado reformas legales que eliminaron la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para pagar, con cargo a participaciones, los créditos en que hayan presentado incumplimiento con el fin de que los estados enfrenten más responsablemente sus obligaciones incumplidas.

En lo referente al proceso de calificación de la deuda pública de estados y municipios, éste se ha encaminado a que las instituciones de crédito creen menores reservas por los créditos otorgados a los gobiernos locales con mejores calificaciones crediticias.

### 3. El Sistema **Nacional de** Coordinación Fiscal

Las entidades federativas y sus municipios, deben de conformar su sistema tributario mediante el establecimiento del marco jurídico sobre facultades tributarias a partir de las disposiciones expresadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Constitución como fundamento legal del sistema impositivo determina competencias tributarias a observarse en todo el territorio nacional; dichas competencias se encuentran expresadas constitucionalmente en las siguientes premisas fundamentales:

- 1) Reservas impositivas exclusivas de la Federación.

- 2) Limitaciones expresas sobre las potestades tributarias de los estados.
- 3) Facultades tributarias de los estados.
- 4) Facultades tributarias de los municipios.

1. Reservas ***impositivas exclusivas*** de la Federación

**Son las señaladas** en el artículo 73 y 131 constitucionales. El artículo 73, atribuye al Congreso la facultad de imponer las contribuciones **ne-cesarias para** cubrir el presupuesto, sobre las siguientes actividades (fracción XXIX):

- 1) Sobre el comercio exterior.
- 2) Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4°. y 5°. del artículo 27 constitucional.
- 3) Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- 4) Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, y
- 5) Especiales sobre:
  - a) Energía eléctrica.
  - b) Producción y consumo de tabacos labrados.
  - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo,
  - d) Cerillos y fósforos.
  - e) Aguamiel y productos de su fermentación.
  - f) Explotación forestal.
  - g) Producción y consumo de cerveza.

Por su parte el artículo 131 constitucional establece:

Es facultad privativa de la Federación gravar las **mercancías que** se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma federa-

**ción pueda establecer ni dictaren el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117 constitucional.**

2. *Limitaciones expresas sobre las potestades tributarias de los estados*

**Estas están contenidas en las disposiciones del artículo 117 constitucional fracciones IV,V, VI, VII yVIII, sobre las que establece que los estados no pueden en ningún caso:**

- N Gravar el **transito de personas o cosas que atraviesen su territorio.**
- V Prohibir ni **gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.**
- VI. Gravar **la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía.**
- VII. Expedir, ni **mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.**
- VIII. Gravar la **producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.**

3. *Facultades tributarias de los estados*

El artículo 124 constitucional establece que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden corra reservadas a los estados.

#### 4. *Facultades tributarias de los municipios*

En el artículo 115, fracción III y IV, se establecen las facultades con que cuentan los municipios para administrar algunos servicios públicos, así como las facultades con que cuentan para imponer contribuciones sobre dichos servicios.

Los municipios tendrán a su cargo los servicios públicos sobre:

Agua potable y alcantarillado;  
Alumbrado público;  
Limpia;  
Mercados y centrales de abasto;  
Panteones;  
Rastros;  
Calles, parques y jardines;  
Seguridad pública y tránsito; y  
Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual incluirá las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso podrán percibir las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, translación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

### **3.1. Necesidad de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

La Constitución federal no es muy clara sobre las competencias en materia impositiva de cada uno de los ámbitos de gobierno. Es decir, no todas las fuentes de ingresos tributarios están asignadas específicamente entre los distintos niveles de gobiernos. Por tanto, la concurrencia impositiva no está jurídicamente prohibida en la Constitu-

ción, por lo que el sistema tributario mexicano a fin de evitar la doble concurrencia pone en marcha el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980.

Una solución a los conflictos fiscales y económicos que se presentan en los regímenes federales ha sido la coordinación fiscal, la cual permite que la responsabilidad de establecer tributos se ejerza en forma organizada y negociada por ambos niveles de gobierno (federal y estatal). La principal ventaja de este sistema, es que proporciona los medios para armonizar las diferencias federales y estatales en ingresos y de amortiguar los riesgos de fluctuaciones económicas y de su influencia sobre los ingresos tributarios.

### **3.2. Objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México está sustentado en la Ley de Coordinación Fiscal, y en los Convenios entre las Entidades Federativas y el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los cuales establecen el orden tributario que asigna potestades al nivel federal y estatal. Los gobiernos estatales en ejercicio de su soberanía, puedan adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para participan de un porcentaje de la recaudación federal. A cambio de esta participación, las entidades adheridas al sistema no mantienen en vigor gravámenes sobre las materias específicas contenidas en las leyes federales relativas a impuestos y derechos participables.

Los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son:

- Armonizar el sistema tributario mediante la coordinación del sistema fiscal de la Federación con los estados, municipios y el Distrito Federal.
- Establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales.
- Fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

- Constituir los órganos en materia de coordinación fiscal y darlas bases de su organización y financiamiento.
- Apoyar el sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales.'

### **3.3. Armonización tributaria**

La armonización tributaria consiste en delimitar las competencias impositivas y por ende sobre las facultades legislativas en materia fiscal, entre los niveles federal, estatal y municipal, con el objetivo de evitar la concurrencia impositiva.

En la práctica, la armonización tributaria se realizó mediante la adhesión de las entidades federativas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es a discreción de las entidades federativas, pero deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la federación.

#### *Coordinación impositiva*

Las entidades federativas que desearon adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal lo realizaron mediante la firma del Convenio de Adhesión, en el que se establece que las entidades suspenderán y no establecerán gravámenes locales o municipales sobre las siguientes actividades: el comercio y la industria, la producción e industrialización, los activos de las empresas y sus utilidades, los servicios independientes, otorgamiento del uso o goce de bienes y la agricultura y la ganadería.

El convenio de adhesión se ve compuesto por siete anexos, los cuales contienen disposiciones expresas sobre la armonización tributaria y sus efectos para las haciendas públicas.

- Anexo 1. **Cálculo del sacrificio fiscal por entidad federativa.**
- Anexo 2. Ajuste de participaciones a estados petroleros.**
- Anexo 2/3- **Suspensión de la expedición de pasaportes provisionales**
- Anexo 3/4. Apoyo al **Sistema Alimentario Mexicano y abolición de case-  
tas fiscales.**
- Anexo 4/5. **Reformas a la Ley del impuesto al valor agregado** (artículo 41, fracciones: 11,111 y V),
- Anexo 5/6 Tasa máxima **del 8% a espectáculos públicos.**
- Anexo 6/7. Pago de los impuestos de ISR e IVA por artistas plásticos.**

#### *Coordinación en derechos*

Antes de la coordinación fiscal coexistían entre los diferentes niveles de gobierno una heterogeneidad significativa en derechos, lo cual obstaculizaba el objetivo de armonización tributaria, por lo que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se vio complementado con la coordinación en derechos. para brindar un orden al cobro de derechos, evitando su doble pago o eliminando aquellos que no tuvieran razón de ser, en función de que no existiera la prestación de un servicio en sí, o porque el cobro de los mismos tuvieran una interpretación equívoca'.

Las entidades federativas que optaron por coordinarse en derechos, suscribieron con la SHCP la Declaratoria en derechos, donde se comprometieron a no mantener en vigor derechos estatales o municipales que están señalados en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal. A cambio las entidades federativas y sus municipios reciben un 1 % adicional de la recaudación federal participable al Fondo General de Participaciones.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 10-B de la Ley de Coordinación Fiscal, los estados podrán no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El marco de referencia sobre el cual se establece la facultad jurídica para que las entidades federativas puedan contar con los elementos para efectuar la recaudación y cobranza de los ingresos por este con-

copio, los encontramos tanto en la Constitucional federal, como en la Ley de Coordinación Fiscal. Sobre la materia en derechos:

1. *Las limitaciones en materia de derechos para los estados, expresas en la Constitución Federal.* Son las señaladas en el artículo 118 constitucional, que establece que los estados no pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

11. *Derechos que no pueden mantenerse, de acuerdo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.* De acuerdo a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades que firmen la Declaratoria en materia de derechos, suspenderán de su legislación estatal y municipal el cobro de algunos derechos para ajustarlos a lo dispuesto en el artículo 10-A y 10-B de la mencionada ley.

#### **4. Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal**

Como lo señalamos anteriormente, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mantiene como objetivo fundamental fortalecer las haciendas públicas en el área económica y administrativa.

##### **4.1. Fortalecimiento económico**

En el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los municipios reciben recursos bajo cuatro figuras fundamentales:

1. Participaciones vía fondos.
2. Participaciones directas.
3. Incentivos económicos.
4. Recursos vía fondos de aportaciones **federales**.

Para entender la naturaleza que distingue a dichos recursos, es necesario señalar, en forma general, algunos conceptos fundamentales del sistema de participaciones:

- *Ingresos Tributarios de la Federación.* Se integran por toda la gama de impuestos federales que gravan las diversas fuentes generadoras de ingresos, la compraventa, el consumo y las transferencias. Su carácter tributario atiende la naturaleza **unilateral** y coercitiva de los tributos y que en forma obligatoria fija el Estado a las personas físicas y morales, conforme a la ley para el financiamiento del gasto público.
- *Recaudación Federal Participable:* Del total de los ingresos tributarios que perciba la federación se determina la recaudación que obtenga la federación por todos los impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos'.

#### **4.2. Participaciones a municipios**

Como ya ha sido señalado, las entidades federativas y sus municipios, que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal recibirán un porcentaje de la recaudación federal participable, así como otro tipo de incentivos económicos. Los municipios recibirán recursos a través de:

1. Participaciones vía fondos.
2. Participaciones directas.
3. Incentivos económicos.

##### *1. Participaciones via fondos*

Las participaciones vía fondos, se derivan de la adhesión al Convenio de Coordinación Fiscal. Estas participaciones establecidas para entidades y municipios a su vez se dividen en:

- A) Fondo General de Participaciones.
- B) Reservas del Sistema de Participaciones.
- C) Fondo de Fomento Municipal.

A) *El Fondo General de Participaciones*

**Se conforma y distribuye de la siguiente manera:**

**A.1) Fondo General de Participaciones**

Es el fondo de mayor aporte P las entidades federativas y sus municipios. Se constituye con el 20% de la recaudación federal participable, y éste a su vez se integra por tres partes, donde cada una de ellas obedece a distintos criterios de distribución.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, la forma en que se distribuirá será:

- ◆ El 45.17% del FGP, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

El número de habitantes se tomará de acuerdo a la última información oficial que de a conocer el INEGI.

- ◆ El 45.17% del FGP, cuyos criterios de integración se encuentran señalados en el artículo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Dicho porcentaje se distribuirá con base en la recaudación de impuestos asignables obtenidos en la entidad.

Los impuestos asignables, son aquellos en los que el contribuyente puede identificar donde se realizó la actividad económica que originó el pago del impuesto (no necesariamente donde es recaudado). Estos impuestos son:

- | impuesto federal sobre tenencia y uso de vehículos;
- | impuesto sobre automóviles nuevos;
- | impuesto especial sobre producción y servicios, que de acuerdo a lo establecido en el artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal, los conceptos que se incluyen son:

Petrolíferos.  
**Tabacos labrados.**  
Cerveza,  
**Bebidas alcohólicas.**

El 9.66% restante del FGP, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante **que tenga cada entidad; éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren la primera y segunda parte en que se distribuye el Fondo General de Participaciones.**

Del Fondo General de Participaciones, **las entidades deben de participar cuando menos el 20% de éste entre sus municipios.**

#### A.2) *Coordinación en derechos*

Se participará **a las entidades federativas y a sus municipios que estén coordinados en materia de derechos, con un incremento del 1 °% de la recaudación federal participable, el cual se adiciona al Fondo General de Participaciones.**

La distribución del fondo por coordinación en derechos se distribuye entre las entidades federativas con el coeficiente efectivo del Fondo **General (proporción que del Fondo General le correspondió a la entidad).**

Del fondo por coordinación en derechos **las entidades deben de participar cuando menos el 20% de éste entre sus municipios.**

#### A.3) *Resarcimiento por Bases Especiales de Tributación*

El Fondo General de Participaciones también se adiciona por el **resarcimiento del 80 % de lo recaudado por las entidades federativas en 1989** por bases especiales de tributación (porcentaje establecido en el Convenio de Colaboración Administrativa).

Este monto se actualiza con el Índice Nacional de Precios al Consumidor de junio de 1989 a junio del año de que se trate, de acuerdo a los términos señalados en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, Este monto se dividirá entre 12 y se distribuirá mensualmente entre las entidades, en la proporción que representó la recaudación por bases especiales de tributación en cada entidad durante el año de 1989.

## B) Reservas *del Sistema de Participaciones*

### B. 1) Reserva *de Contingencia*

Tiene como objetivo apoyar **a las entidades** cuyas participaciones totales (Fondo General y Fondo de Fomento Municipal) no crezcan por lo **menos en igual porcentaje que lo hace** la recaudación federal participable **del año respecto a la de 1990**.

Se integra con el 0.25% de la recaudación federal participable. Se distribuye 90% de dicha reserva mensualmente y el 10% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal. La distribución se realizará comenzando con la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

Los estados participarán a sus municipios, como mínimo, de esta reserva, una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus municipios del total que las entidades reciban. En el conjunto de participaciones a los municipios, no se incluirán las que se entreguen a municipios fronterizos o con litoral.

### B.2) Reserva *de Compensación*

Tiene como objetivo compensar a las entidades que salgan afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones. Se integra con el remanente de la coordinación en derechos.

El monto en que la entidad federativa de que se trate se vea afectada, se determinará restando de las participaciones que le hubieran correspon-

dido, de conformidad con el sistema vigente en 1990 menos las participaciones que le correspondieron en el año determinado.

La distribución **de la reserva de compensación se hará de la entidad que se vea menos afectada hacia aquella más afectada hasta agotarse, aplicándose anualmente al cierre de cada ejercicio fiscal.**

### *C) El Fondo de Fomento Municipal*

Los recursos que conforman **este fondo se destinan en forma íntegra a los municipios.**

El Fondo de Fomento Municipal se distribuye por la proporción que represente el incremento en la recaudación obtenida en la entidad del Impuesto Predial y los Derechos de Agua, de los dos años inmediatos anteriores al del cálculo, multiplicado por el coeficiente que le correspondió a la entidad en este el año inmediato anterior, respecto de la misma operación para las 32 entidades federativas.

## *2. Participaciones directas*

Las participaciones directas a entidades y municipios, se encuentran establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal. Estas son:

- a) Extracción de petróleo.
- b) Comercio exterior.
- e) Bosques nacionales.
- d) Impuestos especiales sobre producción y servicios.
- e) Impuesto sobre tenencia
- f) Impuesto sobre automóviles nuevos.
- g) Fondo destinado a puentes de peaje.

### *a) Derechos por extracción de petróleo*

Los municipios con frontera o litoral por donde **se realice la salida del país de petróleo recibirán el 3.17 % del derecho adicional sobre extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo.**

**Pemex y sus organismos subsidiarios informarán mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y municipios por los que se efectuó la salida del hidrocarburo.**

**b) Comercio exterior**

**A los municipios fronterizos o con litoral por los que se realice importaciones o exportaciones de bienes, se les participará con el 0.136% de la recaudación federal participable. Estos recursos se otorgan a los municipios con el objetivo de fortalecer la capacidad de éstos para crear la infraestructura de servicios públicos que anteriormente se proporcionaban a las Juntas federales de mejoramiento cívico y material.**

**Para que los municipios puedan recibir estas participaciones deberán celebrar convenio con la federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal de mercancías extranjeras.**

**c) Bosques *nacionales***

**Las entidades podrán participar de los productos de la federación relacionados con bienes y bosques nacionales, en un 50% de su monto cuando provengan de venta, arrendamiento o explotación de éstos, que se encuentren ubicados en el territorio de cada entidad.**

**Los recursos se entregarán directamente a la entidad que le corresponda. Sobre estas participaciones en particular, la Ley de Coordinación Fiscal, no señala expresamente que se deban repartir estos recursos entre sus municipios.**

**d) *Impuestos especiales sobre producción y servicios***

**Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán de la recaudación que se obtenga del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, por la realización de actos o actividades gravados con dichos impuestos sobre los bienes:**

- **El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólicas de hasta 6° G . L., alcohol y bebidas alcohólicas.**
- **El 8%de la recaudación si se trata de tabacos labrados.**

La distribución se realiza en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes, en cada entidad federativa, en el total de la enajenación nacional.

*e) Impuesto sobre tenencia*

Cuando las entidades hayan firmado convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por este concepto, **del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios en la entidad. Las entidades establecerán su distribución entre sus municipios mediante disposiciones de carácter general establecidas por sus propias legislaturas.**

*l) Impuesto sobre automóviles nuevos*

Las entidades que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la federación convenio de colaboración administrativa en materia de impuesto sobre automóviles nuevos, y recibirán el 100% de la recaudación derivada del mencionado impuesto, **del que deberán participar a sus municipios cuando menos el 20% de dicha recaudación. Las entidades establecerán la distribución entre sus municipios mediante disposiciones de carácter general establecidas por sus propias legislaturas.**

*g) Fondo destinado a puentes de peaje*

**Estos recursos mantienen la figura de transferencias de la federación a los estados y municipios en donde existan puentes de peaje operados por la federación.**

Los estados podrán convenir con la federación la creación de fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes.

La aportación a los fondos es en partes iguales por la federación, el estado y el municipio. La aportación de la federación no debe exceder el 25% del monto total de los ingresos obtenidos por la operación del puente.

### 3. Fondos de Aportaciones a *Municipios*

A finales de 1997 en el marco de la descentralización del gasto federal y el fortalecimiento de las haciendas locales, se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, adicionándose un quinto capítulo, en el cual se constituyeron cinco fondos de aportaciones en beneficio de las entidades federativas, Distrito Federal y en su caso municipios. Los recursos federales que los conforman son independientes de las participaciones y colaboración administrativa establecidos en los capítulos del primero al cuarto de dicha ley.

Los fondos que conforman las aportaciones federales son:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social:
  - a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal.
  - b) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.
- Fondo de Aportaciones Múltiples.
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Los montos de estos fondos para un ejercicio fiscal son establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los fondos de aportaciones federales que se destinan directamente a los municipios son:

- a) Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social Municipal.
- b) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

a) *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal*

Este fondo se integra del 2.5% de la recaudación federal participable estimada para un ejercicio fiscal, el cual a su vez se divide en un 2.197% que corresponderá a la integración del fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal.

Estos recursos se destinarán al financiamiento de obras que beneficien directamente a sectores en extrema pobreza.

b) *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios*

Este fondo se integra del 2.35% de la recaudación federal participable estimada para un ejercicio fiscal.

Los recursos de este fondo se destinarán directamente a municipios por conducto de los estados. La aplicación de estos recursos deben aplicarse a la atención de necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de los habitantes.

#### 4.3. Fortalecimiento Administrativo de la Hacienda **Municipal**

El fortalecimiento de la hacienda pública municipal en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal contempla no sólo la prevención de mayores recursos económicos en el esquema de participaciones, también se considerará un fortalecimiento administrativo, el cual consiste en realizar las funciones administrativas derivadas de la firma de convenios de colaboración administrativa; a cambio los municipios recibirán un incentivo económico.

## La Colaboración Administrativa en Materia Fiscal

La finalidad de la colaboración administrativa busca los siguientes objetivos:

- Otorgar incentivos económicos a las haciendas municipales, mediante la participación de éstas en el trámite administrativo de algunas funciones federales en materia tributaria.
- Favorecer el desarrollo de la capacidad administrativa de la hacienda municipal.
- Aprovechar la cercanía que tiene la autoridad fiscal con los contribuyentes para mejorar la vigilancia en el cumplimiento de obligaciones fiscales.

Materias coordinadas en las que participan las haciendas municipales:

- *Multas Administrativas Federales no Fiscales*

Los estados pueden ejercer las siguientes funciones o bien, ser delegadas a sus municipios:

Recaudación, notificación, determinación de accesorios, y cobranza coactiva.  
Efectuar las devoluciones de cantidades pagadas indebidamente.  
Conceder autorizaciones para pago en parcialidades.

Si es el municipio el que **realiza estas** funciones recibirá como incentivo económico el 90% de la recaudación.

- **Derechos por el otorgamiento de la concesión y por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre (ZOFEMA T)**

El estado por si mismo o por conducto de sus municipios asume las funciones de recaudación, comprobación, determinación y cobranza de los derechos por el otorgamiento de la concesión o por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre cuando sobre ésta tenga competencia (Anexo No. 1).

Los incentivos económicos son la recaudación y recargos los cuales se **distribuirán de la siguiente manera: 10% para el estado, 80 % para el municipio y el 100% de los gastos de ejecución y multas.**

- ***En materia de vigilancia de la tenencia ¡legal en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera***

Las entidades que hayan suscrito convenio de colaboración administrativa en la materia (Anexo No. 11 al Convenio) recibirán un incentivo económico de la federación destinado a sus municipios fronterizos que realicen las siguientes funciones:

Los municipios colindantes con la frontera por donde entren o salgan bienes deberán:

**Detectare informar a la SHCP sobre centros de almacenamiento, distribución o comercialización de mercancías extranjeras que se presuman ilegales.**

**Vigilar e informar a la SHCP sobre tianguis, mercados, puestos en vía pública o vehículos en los que se expendan mercancías ilegales.**

**Asegurar la mercancía que se presuma ilegal y ponerla a disposición de la administración local de auditoría fiscal dentro de las 48 horas siguientes.**

**Comunicar a la SHCP la comisión o presunta comisión de delitos fiscales.**

**Colaborar con las autoridades aduaneras.**

Los incentivos económicos que se tengan por suscribir el convenio en **la materia es del 0.136 % de la recaudación federal participable.**

- ***En materia de verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de toda clase de mercancías de procedencia extranjera.***

Las entidades que hubiesen celebrado convenio de colaboración administrativa en la materia (Anexo No.14 al Convenio) podrán realizar las siguientes funciones coordinadas:

- Efectuar visitas domiciliarias conjuntamente con la SHCP y verificar mercancías en transporte para comprobar su legal estancia o tenencia en territorio nacional.
- Levantar actas circunstanciadas con las formalidades de la Ley Aduanera y el Código Fiscal para notificar, y en su caso realizar el procedimiento administrativo de ejecución en materia aduanera, embargándose precautoriamente las mercancías y medios de transporte, turnándolos a la administración local de auditoría fiscal federal.
- Detectar centros de almacenamiento, distribución y/o comercialización de mercancías de procedencia extranjera.
- Comunicar a la SHCP la comisión o presunta omisión de delitos fiscales y siempre llevar a cabo las acciones con la intervención de un funcionario de la autoridad aduanera competente.

## **5. Retos de la Hacienda Pública Municipal**

Los principales retos de la hacienda municipal en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en materia administrativa y financiera los señalamos en los siguientes puntos:

- *Incrementarla recaudación tributaria.* Un fortalecimiento financiero de las haciendas municipales debe enfocarse a promover un mayor esfuerzo recaudatorio sobre sus propias potestades tributarias, ya que dicho fortalecimiento no debe tener una total dependencia de las participaciones federales.
- *Aumentar el grado de transparencia en materia de participaciones.* Hacer más transparentes los mecanismos distributivos del sistema de participaciones, se traduce en una mayor equidad distributiva de los recursos entre distintos niveles de gobierno. Una forma de alcanzar este objetivo, pudiera ser mediante la implemen-

tación de disposiciones legales encaminadas a hacer más transparentes los procesos de asignación de participaciones y otros recursos económicos del estado al municipio, como por ejemplo, lo realizado en el Estado de México.

- *Ampliación de potestades tributarias para los municipios.* Estudiar la posibilidad de que se amplíen las competencias tributarias de los gobiernos municipales., aprovechando el grado de cercanía que tiene este nivel de gobierno con los contribuyentes, puede contribuir a una mejor recaudación de algunos impuestos. Por ejemplo, el denominado régimen de pequeños contribuyentes en el impuesto sobre la renta, pudiera ser una nueva potestad tributaria municipal, bajo el argumento de que es un porcentaje muy bajo de la recaudación total de este impuesto -y por tanto poco rentable para la federación- en este sentido el municipio pudiera ser un candidato idóneo para la administración de dicho impuesto, en razón de la facilidad con que cuentan los ayuntamientos en la vigilancia del cumplimiento **fiscal de estos** contribuyentes.

*Aumentar la autonomía de las haciendas municipales en la aplicación de los recursos descentralizados.* Flexibilizar los sistemas de transferencias a los municipios permitiría que operen eficientemente los procesos de decisión enfocados al ejercicio del gasto público, de manera que estos resulten más acordes a las prioridades socioeconómicas de los mismos municipios.

*Mejorar las condiciones de acceso crediticio para los municipios.* Las nuevas condiciones crediticias para los municipios están encaminadas a que sus haciendas procuren un saneamiento de sus finanzas públicas, que conlleve una mejor calificación crediticia y a su vez, facilite la contratación de deuda a largo plazo, destinada a financiar proyectos de inversión que resulten altamente convenientes para las necesidades socio-económicas del municipio.

- *Fortalecer capacidades administrativas mediante el impulso del Servicio Civil de Carrera.* Promoverla discusión sobre las ventajas de la implementación del servicio civil de carrera, como la mayor especialización y perfeccionamiento en la administración pública de los funcionarios municipales.

## Notas

- 1) Concepto económico que se refiere a la imperfección de un sistema de precios que impide asignar eficientemente los recursos.
- 2) En términos presupuestales de las finanzas públicas, existe la clasificación de dos grandes presupuestos a ejercerse en un periodo fiscal:
  - a) Presupuesto o Cuenta Corriente, que contiene las erogaciones sobre gastos de operación y administración pública, más la creación de reservas para la amortización de la deuda pública.
  - b) Presupuesto o Cuenta de Capital, dentro de la cual se señalan los proyectos de inversión sobre creación de infraestructura que se realizará.
- 3) Cabe señalar que este objetivo en particular, no surgió con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que se incluyó en el reciente capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal (1998), sobre los Fondos de Aportaciones Federales.
- 4) Para los efectos de coordinación con las entidades, se considerarán derechos, aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación También se considerarán como derechos, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan la característica de derechos de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, aun cuando se cobren por conceptos de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamiento o como garantía de pago por posibles infracciones.
- 5) Sin embargo, no se incluirán en ella los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo, ni los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial

sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o-A de la Ley de Coordinación Fiscal; ni la parte de la recaudación correspondiente de los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3o-B de la Ley de Coordinación Fiscal, ni el excedente de los ingresos que obtenga la federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

- 6) En el artículo 3o, fracción XVI de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, el concepto de petrolíferos comprende a- los combustibles líquidos o gaseosos, aceites, grasas y lubricantes, derivados de petróleo

## **Bibliografía**

Arrijo Vizcaino, Adolfo (1999)- *El Federalismo Mexicano hacia el siglo XXI*. Tnemis.

Musgrave, Richard A. (1992) *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. Mc.Graw Hill, España

Michel Uribe, Hugo (2000)- 'El Federalismo y la Hacienda Pública: Principios Fundamentales', en *Revista INDETEC*, núm 119 Guadalajara, Jal, noviembre-diciembre.

Ortiz Ruiz, Miguel (1998). *Evolución del Sistema de Participaciones 1980-1997*. INDETEC

Rocha Mendoza, Ricardo (1996). *Federalismo Fiscal. Conceptos, principios y teoría*. INDETEC, 1996.

Rocha Mendoza, Ricardo (2000)- 'Deuda Pública en un Sistema Federal, una aproximación teórica', en *Revista Trimestre Fiscal*, núm. 69 INDETEC Guadalajara. Jal., enero-marzo

Shan, Anwar (1994). *Las reformas de las relaciones fiscales intergubernamentales en las economías en desarrollo y emergentes*. Banco Mundial.

**Revista Iapem No. 46**, se terminó de imprimir en el mes de noviembre del 2000, con un tiraje de 1000 ejemplares impresos en los talleres de Pliego Impresores, S.A. de C.V., ubicados en Pedro Cortés No. 402, Col. Santa Bárbara, Toluca, Estado de México, C. P. 50050, Tels.: 214-29-20, 214-44-08, 214-01-86. Fax: 215-01-92.  
E-mail: [pliego-jmp@hotmail.com](mailto:pliego-jmp@hotmail.com)